DOCUMENT RESUME

ED 445 788 PS 028 858

TITLE Early Childhood Education and Care Policy in Portugal = A Educacao Pre-Escolar e os Cuidados para a Infancia em Portugal.

INSTITUTION Ministry of Education, Lisbon (Portugal).

PUB DATE 2000-00-00

NOTE 455p.

PUB TYPE Reports - Descriptive (141) -- Multilingual/Bilingual Materials (171)

LANGUAGE English, Portuguese

EDRS PRICE MF01/PC19 Plus Postage.

DESCRIPTORS Child Caregivers; *Day Care; *Early Childhood Education; Educational History; *Educational Policy; Family School Relationship; Federal Regulation; Financial Support; Foreign Countries; Multilingual Materials; Parent Participation; Preschool Curriculum; Preschool Teachers; Program Descriptions; Program Evaluation; Program Implementation; *Public Policy; Social Indicators; *Young Children

IDENTIFIERS Indicators; *Portugal

ABSTRACT

Based on the view that the rapid expansion and development of preschool education requires careful scrutiny of both educational policy and practices, this book presents information on current early childhood education and care policy in Portugal. Section 1 of the book provides a historical framework for the development of early childhood education and care (ECEC) in Portugal, definitions of relevant terms, the types of current ECEC provisions, and the context influencing ECEC policies and practices. Section 2 defines policies related to educational quality and program accessibility. Section 3 presents policy approaches with regard to regulations, staff, program content and implementation, participation and support to families, and funding. Included in this section are descriptions of programs in the Autonomous Regions of Madeira and Acores. Section 4 presents information on program evaluation and research in Portugal. Section 5 asserts that the government of Portugal has made a clear investment policy in education as a whole, with particular emphasis in preschool education. The section presents objectives related to preschool attendance and program quality, and identifies challenges for program development. The book concludes with a glossary and a list of abbreviations. Appendices include graphic displays of statistical indicators for Portugal and European Union countries, and the paper "Early Childhood Education and Care Policy In Portugal: OECD Country Note," which identifies the progress made in Portugal and the difficulties still hindering achievement of objectives regarding care and education of children from birth to compulsory school age. (Contains 30 references.) (KB)

Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made from the original document.

ED 445 788

Ministry of Education
Department of Basic Education

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
☒ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.
• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

Early Childhood Education and Care Policy in Portugal

PS 028858

PERMISSION TO REPRODUCE AND DISSEMINATE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY
Teresa Vasconcelos
TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC).
1

Ministry of Education
Department of Basic Education

Early Childhood Education and Care Policy in Portugal

Foreword

Guilherme d'Oliveira Martins
Minister of Education

In the name of the right to equal opportunities and the promotion of quality, pre-school education has been, since 1995, considered by the Government as the first priority of educational policy, as well as a decisive factor in the development of the Portuguese society.The success in further learning depends significantly on the children's access to quality pre-school education, thus becoming essential to guarantee, in all establishments that constitute the pre-school national network, the articulation between the educational dimension and the dimension of social support for the family. In fact, pre-school education constitutes an irreplaceable factor in the learning process, as the first stage in basic education and as a way to achieve the objective defined by the UNESCO of quality education for all.

The objective of pre-school education, seen as the first stage in basic education, is to favor the balanced development of all children potentialities, providing opportunities for autonomy and socialization, contributing to their future success at school, and offering important support to families in their educational task.

Based on these principles and in answer to the needs of children and their families, the Government has pledged to gradually increase the network coverage, according to the following objectives:

a) Setting standards for **educational quality**; through the enforcement and development of **curriculum guidelines**;

b) **Ensuring the control by the Ministry of Education of pre-school pedagogical matters** in the establishments that constitute the national network, regardless of their institutional nature;

c) **Promoting the expansion of pre-school education**, through the organization, until 2000-2001, of a national network that ensures full coverage of the country and population between 3 and 5 years old, regarding educational matters and support to the family.

Such objectives have been mobilizing several sectors of the Portuguese society in a drive to achieve this great national aim, with a special reference - apart from the intervention of the State through the Ministry of Education and the Ministry for Labour and Solidarity - to the continuous effort of several educational partners, namely educators, parents, local authorities, private solidarity organizations, charitable institutions and trusts. This joint effort has resulted in several co-operation agreements that facilitate the sharing of responsibilities among the different partners involved in the process. In gathering together local authorities, social solidarity organizations and parents associations, the aim is to guarantee a quality response of educational and social nature to every child's needs.

Thus, the present report, which includes the results of the OECD "Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy", is of special importance to our country. Based on the identification of substantial progress made in this area and also of difficulties which still hinder the achievement of the objectives established, the team of OECD experts responsible for the report, clearly state that Portugal may be proud of the progress made so far.

The contents of its different chapters are a valuable contribution towards the deepening of our knowledge and reflection on how innovative and quality responses are being generated through the articulation of efforts and resources.

What is at stake is this - the need for educational answers which take into consideration different social problems met by populations, particularly those threatened with social exclusion.

Pre-school education constitutes an investment in the future, and its success depends on the mobilization of all the energies available. The task has been started, it is important to complete it with determination - the achievement of higher quality education, more equity and better citizenship depend on what we will be able to accomplish.

Preface

Paulo Abrantes
Director of the Department of Basic Education

Ensuring a basic education of quality for all citizens is an issue of the utmost importance in the promotion of the individual as a citizen and as a person. At the same time, it may constitute a key element in the development of a democratic society, open to knowledge and innovation.

Within a global context which prizes basic education and with the main concern of offering every child a long and meaningful compulsory schooling, pre-school education has been considered, in the last few years, a priority of our educational policy.

The Thematic Examination on "Early Childhood Education and Care Policy", which Portugal joined in 1998, has been regarded as a privileged opportunity to reflect on the impact of the measures implemented in this area.

The Department of Basic Education is now publishing the report on the evaluation carried out in our country by international experts, in the context of the above-mentioned examination. This report constitutes a valuable element for reflection, by recognising the enormous effort made by Portugal, as well as by opening perspectives for future action. The Department of Basic Education will endeavour to promote the debate over the most relevant issues identified in the report.

In a subsequent phase, when the conclusions concerning the twelve countries are made public, it will be possible to compare experiences and improve our understanding of policies and practices of the participant countries as regards education for children up to the age of 6.

It is necessary to emphasise and acknowledge the quality of the work developed by Dr. Teresa Vasconcelos, the Portuguese co-ordinator of this international project, as well as to recognise the work of the Pre-School Education Office of the Department of Basic Education, whose commitment and professionalism helped create the best conditions for the development of this study.

Ministry of Education
Department of Basic Education

Early Childhood Education and Care Policy in Portugal

Background Report

Index

Introduction 11

Section I
Definitions, contexts and types of current provision

1. Historical framework for the development of ECEC policies and types of provision 15
2. Social changes which influenced ECEC policies and pratices 20
3. The status of women in Portugal 22
4. General conceptualizations concerning childhood and early childhood 25
5. Policies and support measures extended to children and families 27
6. Health support measures within ECEC 33
7. Aims and objectives of ECEC. Target populations 37
8. Age groups: ECEC and compulsory education 39
9. Types of educational provision 39
10. Institutions responsible for ECEC 42
11. Other public institutions 47
12. Private and non-profit institutions 47

Section II
Definition of policies

A — Quality
1. Responsability for quality criteria 49
2. Policies and quality criteria guiding educational provision 49
3. Inspection, quality criteria and control 54
4. Gathering and sharing of experience 55

B — Access
1. Conditions and criteria for access 57
2. Provision and demand for the various types of ECEC 62
3. Programmes and strategies for intervention 69

Section III
Policy approaches

A — Regulations
1. Extent of regulation 71
2. Entities responsible for ECEC regulations 71
3. Evaluation and enforcement of regulatory standards 73
4. Information gathering and sharing 74

B — Staff
1. ECEC staff: duties and training required ... *77*
2. Career statutes for early childhood teachers ... *80*
3. Initial and in-service training of early childhood teachers ... *82*
4. ECEC staff salaries ... *85*

C — Programme contents and implementation
1. Curricular guidance ... *85*
2. Curriculum Guidelines ... *87*
3. Curriculum Guidelines and pedagogical organization ... *90*
4. Strategies for the promotion of innovation and educational quality ... *91*

D — Participation and support to famillies
1. Participation of parents and guardians ... *95*
2. Information to parents ... *96*
3. Support measures extended to parents to meet professional and family requirements ... *97*
4. The role of local communities ... *98*

E — Funding ... *98*

The specific case of the Autonomous Regions of Madeira and Açores

Autonomous Region of Madeira ... *102*
The Autonomous Region of Açores ... *105*

Section IV
Evaluation and research ... *107*

1. Quality evaluation studies ... *108*
2. Regional network studies ... *109*
3. Studies on models and their implementation ... *110*

Section V
Conclusion ... *113*

Bibliography ... *117*
Glossary ... *121*
Abbreviations ... *125*
Appendix ... *129*

Introduction

The effort to create a bilingual edition of the results of the OECD Thematic Review, shows the high interest that the Portuguese Government has in disseminating, at national and international level, the data about the Portuguese situation.

In fact, by choosing to become one of the examined countries, Portugal subjected to a process of international scrutiny and to comparative analysis the policies and actions that the Portuguese Government has been accomplishing since 1995.

There can not be an educational policy without its subsequent critical analysis. The construction of pre-school education as a citizenship project implies that the civil society, scientific institutions, the partners of the Plan for the Expansion and Development of Preschool Education will regulate and monitor the activity of the Government, but also their own activity as co-responsible entities.

This is the contribution of this document. It is a "mirror" composed by two dated reports, prepared in a certain context.

The Report prepared by the Portuguese part, using the framework suggested by OECD, was considered exemplary at international level, because of the carefulness of its preparation and the rigor of its analysis.

The Report prepared by the OECD experts contains reflections, suggestions, criticisms that may be important as we face the necessary process of regulation of a vast and ambitious initiative as it was the rapid expansion and development of pre-school education in Portugal.

We highlight especially the questions raised in Chapter IV. They are extremely important questions, raised by looking at our reality with strange eyes but, exactly because of that, capable of critical distance. They report ways of being that are very old in our Portuguese society, but that influence the way we look after children. They challenge us to look at the child as a person with rights and responsibilities, who are not the property of anyone, including their family.

We are also invited to go beyond the perception that the responsibility for children from 0 to 3 belongs to the family, which means to the mother. In the European Community country where most women work fulltime the real division of tasks and responsibilities among men and women both from the public as well as the private sphere, is a urgent need. State and civil society should provide the support that families need in order to be able to perform their role. The State needs also to guarantee the early intervention for children at risk. Happy children is a project of society as a whole and not just of the family.

Because Portuguese Government has made such a huge effort in developing education for the early years, we must pay attention to the perverse effects of that rapid expansion: augmenting the gap between regions and social groups, the poor supervision and quality regulation, the lack of research on the effects of the new policies for early childhood.

As the Experts Report says; "There is the need to make differentiated investments in order to reduce inequalities and to establish equality of opportunity":

To the Team of the Departamento da Educação Básica, to the Work Team at national level and to the Review Team of the OCDE, our thanks. Pre-school education in Portugal will, certainly, benefit from this effort of objectification and critical analysis. Our sincere thank's you to the GAERI (Office for European Business and International Affairs of the Ministry of Education) for their support to this project.

The results of the Comparative Study to be published at an international level, in 2001, will enlarge our information For now, we present the national data and the view that the international experts had about what we are trying to accomplish: to build the foundations of pre-school education in Portugal, to make sure that the bridges and partnerships needed to the accomplishment of this "citizenship project" are in place. This project has been involving many synergies with the aim of giving a better and happier childhood to Portuguese children.

"Marco Polo was describing a bridge, stone by stone.

— But which is the stone that holds the bridge? - asked Kublai Kan.
— The bridge is not sustained by one particular stone - answered Marco Polo - but by the arch that they all create.

Kublai Kan remained silent, thinking. Then he asked:

— But why do you speak of stones? If it's the arch that matters...
Marco Polo answered:
— Without stones there is no arch."

Italo Calvino — *As Cidades Invisíveis (The Invisible Cities)*

Teresa Vasconcelos
National Coordinator

Section I

Definitions, contexts and types of current provision

1. Historical framework for the development of ECEC policies and types of provision

Pre-school education in Portugal started in the 19th century and can be linked to the growing influence and improved education levels of the middle classes, anxious to introduce new values in the education of children and citizens. The industrialization of the country was a slow but steady process creating the need for improved educational provision, especially in the urban areas where work could be found. Women entered the labour market, mostly as factory workers and, consequently, the traditional structure and functioning of the family underwent change.

All through the 20th century the continuous development of the urban areas and suburbs and the growing participation of women in the labour market, contributed significantly to the increase in public awareness of the value of pre-school education. As a consequence, demand increased.

During the last years of the Monarchy, several public and private pre-school institutions were created, some with the sole aim of providing social welfare and support to needy families and children, as for example the Sociedade das Casas de Asilo de Infância Desvalida (The Society of the Shelters for the Needy Children), others providing education for child development. However, it was only after the overthrow of the Monarchy in 1910, that pre-school education was specifically included in the official education system.

In 1911 the private network of "Jardins-Escolas João de Deus" (the João de Deus pre-schools) were founded by the pedagogue João de Deus; simualtaneously, and in accordance with the electoral programme of

the Portuguese Republican Party, pre-school education was officially created for 4 to 7 year old children of both sexes. In 1919, when the Ministry of Education introduced major reforms in education, pre-school education became an integral part of public Primary Education. However, lack of classroom space in Primary Schools forced the Minister to restrict pre-school education to "preparatory classes for the exclusive use of 6 to 7 year old children". The merit of the first Republic governments (1910 to 1926) for recognising the importance of pre-school education and institutionalising it within the wider system of children's education is, nevertheless, widely acknowledged.

At the time of the State Coup of 28 May 1926 (which brought Salazar to power until 1968), no more than 1% of children attended pre-schools. Pre-school education continued to be formally recognised as part of the education system until 1937, when it was abolished by the then Minister of Education on the grounds that the numbers did not justify the expenditure. Instead, the "Obra Social das Mães pela Educação Nacional" (The Social Work of Mothers for National Education) was entrusted with the responsibility of providing support to mothers with the education of their children.
From 1937 to the seventies two lines of action were developed: one providing social assistance type of support in which the Misericórdias and other similar charitable institutions had a prominent role to play; and the second, of private initiative, providing educational environments under the supervision of the Inspectorate-General for Private Education. Furthermore, at the initiative of the Private and Cooperative Education sector provision for pre-school education was gradually enlarged.

Towards the end of the sixties and within the scope of the then Ministry of Health and Assistance (Institute for the Family and Social Work) crèches and Jardins the Infância were set up as a consequence of the social changes mentioned above. Such child support services were extended to first and second childhood groups assuming a complementary role to that of the family during parent's working

hours or other types of temporary parental impediment. However, both in quantitative and qualitative terms these services provided by the Ministry of Health and Assistance were not, on the whole, considered satisfactory. The expansion and development of crèches although considered important did not replace the need to consider families as the natural and best educational and social environments for child development. Such potential should be given incentives through adequate schemes such as the Law regulating Maternity and Part-time Work.

Offering families the right to choose while creating jobs were the main objectives of the child minding service and the family crèches schemes set up in the sixties to provide a type of child care different to the traditional care provided by crèches.

In 1973, towards the end of Marcelo Caetano's somewhat more open regime (Caetano having replaced Salazar in 1968), pre-school education was reintegrated within the national education system through the Law regulating the Reforms of the Education System (Law 5/73 of 25 July), which provided for the setting up of Early Childhood Teacher Training Schools. It should be noted that until 1973 the supervision of pre-school educational contexts had been carried out by the Inspector General for Private Education. From 1973 onwards, the Directorate General for Basic Education, a Department of the Ministry of Education was made responsible for supervising the organization, creation and running of all public pre-school educational contexts directly under the Ministry of Education, as well as, together with the Inspector General for Private Education, for providing pedagogical support to all private, profit-making or cooperative pre-school educational contexts. The first pre-school educational contexts of the Ministry of Education started to be set up in 1978, after the approval of Law 5/77 of 1st February which created the pre-school education public system. The statutes for pre-school educational contexts were published in 1979 through Decree-Law 542 of 31 December and were prepared by the two relevant Ministries. This Decree-Law sets the objectives for pre-school education

and the criteria to safeguard the rights and duties of professionals as well as the norms for quality education provision.

The 25th April 1974 Revolution was instrumental in opening up Portuguese society and giving women increased awareness as to their social role.This together with a better understanding of the real social needs for early childhood education led to a significant increase in the number of pre-school educational contexts as well as early childhood teacher training schools. The Educational Reform Law of 1986, reiterated the integration of pre-school education in the education system although, in practical terms, little was done by successive governments to develop the provision of public pre-school education until the mid-nineties. During those years the development of pre-school education rested, on the whole, upon private initiative.

In this context, with the aim of increasing the pre-school education network, government adopted measures providing for the creation of financial incentives paid in accordance with signed contract-programs established with new or existing early childhood educational contexts.

As a consequence of the situation generated nationally with the adoption of such measures, the Ministry of Education in 1995 prepared a **Plan for the Expansion of the Pre-School Network,** with the aim of ensuring access of an increasing number of children to pre-school educational contexts able to guarantee the provision of education and care. In 1995, with the object of meeting existing provision needs, financial incentives were made available through the Decree-Law 173/95 of 20 July to private entities wishing to set up pre-school educational facilities. However, such measures were not regulated and failed to contribute to the enlargement of the public network.

The Decree-Law defined the financial support aspects related to the setting up and maintenance of pre-school contexts as well as the rules to be followed in the installation and operational phases. But it passed on almost exclusively to private initiative the responsibility

for the expansion of the Jardins de Infância network. In 1996, under the new Government, the Ministry of Education launched the **Programme for the Expansion and Development of Pre-School Education,** in partnership with the the Ministries of Labour and Solidarity and of Equipment, Planning and Land Administration. The main aim of the Programme is to congregate all previous efforts into a set of proposals leading to the enlargement and expansion of the network through a partnership between the public and the private sectors.

The Framework Law for Pre-School Education was published in February 1997. It should be taken into account the fact that the Framework Law regulating pre-school education operationalizes both the social and the educational components involved in the process, i.e. the childcare component extending support to families and the pedagogical component centred on the educational development of the children.

The Expansion Plan proposes:

- the launching of the **Programme for the Expansion and Development of Pre-School Education** in co-ordination with local government, private and social welfare institutions, central government assuming a guiding and regulatory role. To meet additional requirements the pre-school education budget has been doubled;
- the establishment of contract-programmes with municipalities and private entities leading to the expansion and development of pre-school education;
- the adoption of an organizational model within the public network leading to the expansion of pre-school education, in close cooperation with the basic education school cycles;
- the establishment of a real partnership between the State and civil society through the development of initiatives agreed with by all parties concerned;

- the promotion of pre-school education as one of the units leading to the development of an educated society, involving children, parents, professionals and society in general.

To further this policy the **Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar** (Bureau for the Expansion and Development of Pre-School Education) was set up and will, in principle, function until December 1998. (Joint Ministerial Decision 186/ME/MSSS/MEPAT/96).

The new Framework Law establishes the legal framework for pre-school education, the network, general pedagogical and organizational principles. Legal measures contained in the Law enable achievement of the following objectives: the creation of a national pre-school education network made up of the public and the private networks; the right of families to participate in the development of the educational projects of contexts; the definition of the mechanisms required to promote institutional cooperation among the various government departments involved in the Programme for the Expansion and Development of Pre-School Education; the definition of administrative requirements to be fulfilled by pre-school educational contexts as well as of the framework for the provision of financial support.

2. Social changes which influenced ECEC policies and practices

Pre-school education has been decisively influenced by the social and political changes operated since 1973, the year the Education System Reforms started to be introduced, to the present day.

Portuguese society underwent important changes during this century, namely:
- the gradual industrialization of the country bringing the bulk of the population into large urban and suburban centres;
- the substantial increase in the number of working women;

- emigration, particularly from the sixties onwards, and the 1961/1974 colonial wars;
- the enhancement of the place of children in society and in the family with the consequent increase of educational expectations.

In the last decades two concurrent factors contributed to the redrafting of Ministry of Education policies on pre-school education: emigration to foreign countries and migration from the rural interior to the industrialised coastal areas, where population density has increased substantially. It is especially the younger generation with young children that move to the coast in search of work and better living conditions. The older generations tend to remain in the interior. Consequently, the demand for pre-school education in the rural areas of the interior has decreased whilst in the highly populated coastal zones it has increased dramatically. Such demographic changes have had a considerable weight on the Ministry's decision to establish a pre-school network as a means of regulating and distributing resources according to demand.

The Portuguese system met these social challenges in two ways: one, in the form of social support and assistance through the former Ministry for Social Affairs; the other, predominantly of an educational nature, through the Ministry of Education, since the 1973 Reform of the Education System Act.

As mentioned before, public Jardins de Infância directly dependent from the Ministry of Education only started to operate in 1978. The distribution of pre-school contexts in the country was as follows:

- Social care contexts directly dependent from the Ministry of Social Affairs were predominantly established in industrial urban areas;
- Pre-school educational contexts, directly dependent from the Ministry of Education were, as a rule, set up in vacant primary school classrooms in the rural areas, to meet the requirements of policies which gave priority to areas deprived of educational resources.

3. The status of women in Portugal

All through the twentieth century, particularly during the sixties, women from all social strata gained access to education, including higher education, as well as to the labour market. During the sixties and later on under the strong influence of the social developments brought about by 25 April 1974 Revolution, women took upon themselves the task of enhancing their own status and in so doing imposed profound changes in society. The 1976 Constitution represents a fundamental step in the conception of equal rights for men and women. All citizens enjoy equal rights and any form of discrimination is rejected.

Enjoying a higher social and educational status, women became more demanding insofar as their children's education is concerned. It should be noted that in Portugal, traditionally, mothers are the privileged link between families and schools.

Comparative data studies on the *educational levels*, particularly in Higher Education, attained by women up to 1994/97 show that:

- in 19960/61 women did not even fill the majority of university places in the areas traditionally considered as being best suited for them (47% in Arts, 35% in the Exact and Natural Sciences, 30% in Medecine); by 1979/80, 71% of places in Arts faculties, 70% in Exact and Natural Sciences faculties and 53% in Medical and Paramedical Sciences faculties were filled by women (Morais, Maria M, Carvalho e José E., 1993, p.7);
- by 1994/95, places in all areas but Architecture and Urban Studies, Mathematics and Information Science, Engineering, Religion and Theology, were predominantly filled by women. In 1997, of all Portuguese University graduates less than 30 years of age 59.7% were women (Commission for Equality and the Rights of Women, High Commissionner for Equality and Family, 1998, p.94).

As far as PhDs are concerned, in the sixties, only 5.1% were awarded to women; in the seventies that figure rose to 18.1% and in the eighties to 33.7%. It should be noted that between 1960 and 1990, 42.4% of PhDs in the Exact and Natural Sciences were awarded to women whereas in the Social and Human Sciences only 29.9% were.

With respect to female *employment* and *unemployment* the following tables published in 1998 by INE, National Statistics Institute, provide a basis for analysis:

Some General Indicators

	men %	women %
Activity rate	57.0	43.6
Unemployment rate	3.9	6.2
Rate of female employment		44.5
Rate of female unemployment		56.6

Source: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Table 1: Work situation, 1998

1000

Work situation	Total	Women
Total population	9 967.8	5 168.2
Active population	4 986.8	2 250.9
Employment	4 738.8	2 110.5
Unemployment	-	-
Non-working population	4 968.0	2 917.4
Students	1 757.6	890.5
At home	740.0	735.0
Retiered	1 344.0	725.9
Other	1 126.4	565.9

Source: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Table 2: Activity rate, by sex and age group — 1998

Age Group	Men %	Women %
TOTAL	50.7	43.6
15 - 24	92.9	44.5
25 - 34	92.9	80.5
35 - 44	95.3	77.3
45 - 54	91.0	65.8
55 and more	42.5	23.3

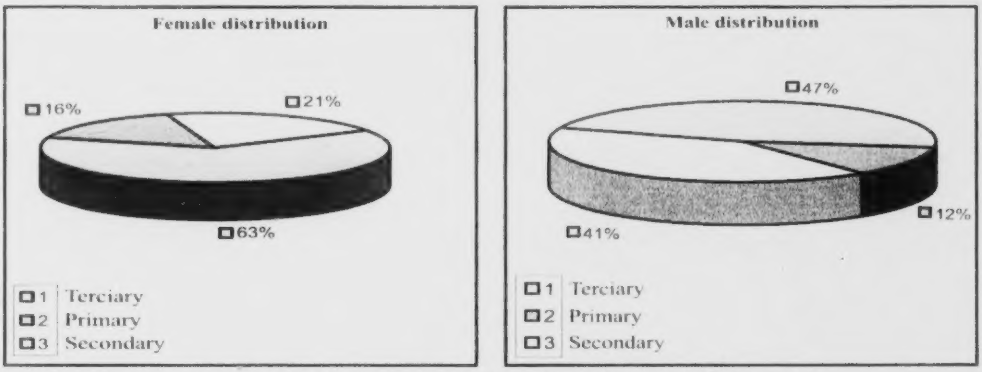
Source: INE, Inquerito ao Emprego, 1998

Table 3: Activity sectors with more female employment — 1998

Activity sectors	% of total female employment
Agriculture	15.1
Textile and shoe industries	9.9
Commerce and retale	10.6
Education	9.9
Healt and social work	7.7
Other activities and services (including domestic work)	4.3

Source: INE, Inquerito ao Emprego, 1998

Table 4: Female and male distribution as a function of activity sector — 1998



Source: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (ed.), 1998, p. 102

From the above figures it can be inferred that in the last decades women have been strongly committed to their training and professional occupation while caring for their
families and children. Conciliation of family life with work is not easy.Today society sees it as a problem, which should be faced by all involved. The role of the State is decisive in the creation of family support measures fostering conciliation.

For example, all through March 1999, the Commission for Equality and the Family organized a wide media campaign illustrating effective parity in the management of family life.

4. General conceptualizations concerning childhood and early childhood

According to the Portuguese Constitution and in order to safeguard their balanced development, children have the right to enjoy protection from the State and Society especially against all forms of abandonment, discrimination and oppression as well as abuse within the family and all other institutions. The State extends special protection to orphans, abandoned children and to all children who for one reason or another are deprived of a normal family environment.

In addition, the framework guiding the intervention of the State and Society in all cases involving children under age, a framework which is defined through established norms concerning the family, fatherhood and motherhood, highlights special responsibilities towards children whose safety, health and moral and educational development are at risk or whose interests are not being properly safeguarded (Articles 1918 and 1978 of the Civil Code and Article 19 of Decree-Law 314/78 of 27 October).

In Portugal, children become of age at their 18th birthday. In this respect there is no difference between Portuguese Law and the

Convention on the Rights of Children since Portugal was one of the first countries to undersign the Convention. The Document was fully ractified and has been enforced since 21 October 1990.The Convention enjoys the status of Law since it was approved for ractification by Parliament. The guiding principles for State intervention are:

- The principle of non-discrimination;
- The principle safeguarding the highest interest of the child;
- The right to life, survival and development;
- Respect for the opinion of children.

Current legislation recognises the right of the child and of the young person to be heard on all important matters related to them. However, difficulties still remain which, on the whole, are linked to cultural conceptions concerning the value of children's opinions and the place of children within the family structure. It is well known that in Southern European countries the weight of parental authority is far heavier than that of children's opinions.

The family and its weight in the education of children. The Constitution prescribes that it is the duty of the State to protect the family and to cooperate with parents in the education of their children. The family is recognised as the fundamental element of the social fabric enjoying the right to be protected by Society and the State. Maternity and paternity are viewed as emminent social values that must be supported by the State. However, problems subsist within a society, which often adopts a romantic and idylic stance of childhood failing to recognize children as rightful social actors. Studies on children, albeit rare exceptions (Iturra, 1997) have generally "been negligent of the voice of children and have underestimated their capacity for attributing meaning to their actions and their contexts" (Pinto & Sarmento, 1997, p.21). Some authors believe that it is essential that the "worlds of children" are studied, since nowadays children are put through a growing institutionalization process which controls their daily lives, a process which involves the school, the extra

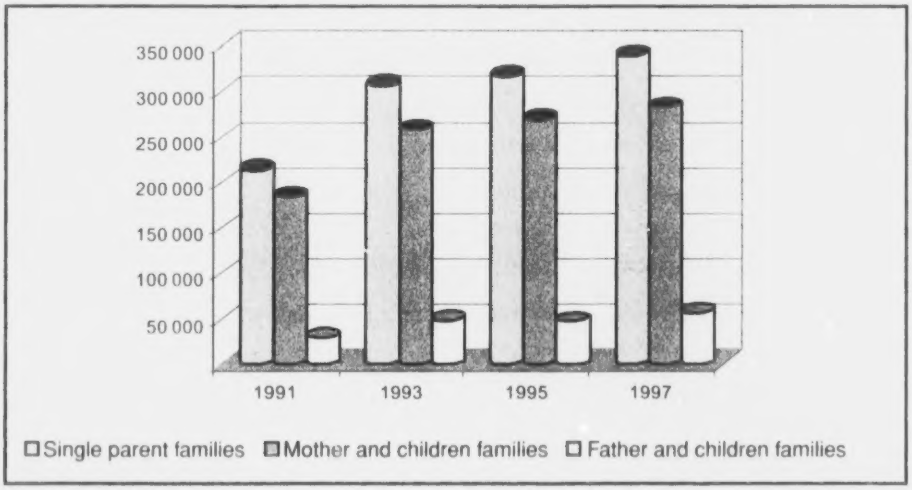
school care activities and family practices (including child labour exploitation) (Pinto & Sarmento, 1997; Iturra, 1997).

5. Policies and support measures extended to children and families

Socio-economic characterisation of families

The predominant family structure is still the "couple with children" type. In 1997, 51% of all families fell into this category. Nevertheless, and as in other countries of the Union, the proportion of single parent families, particularly "mother and children" family has been increasing.

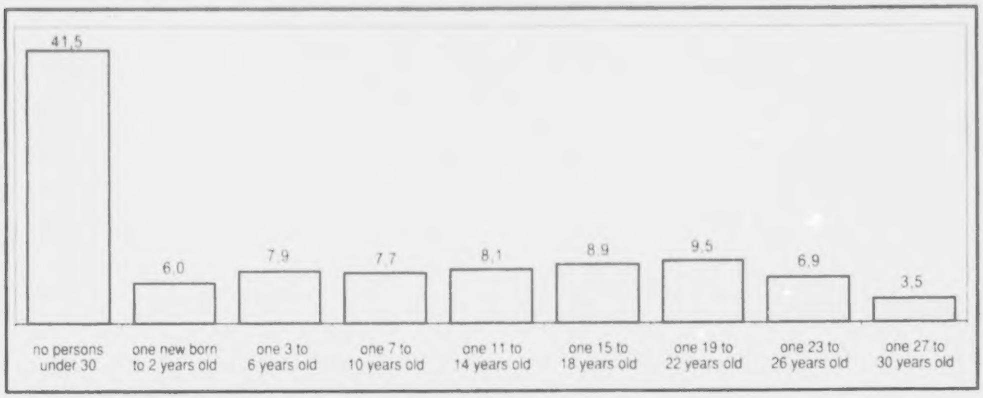
Table 5: Evolution of single parent families, 1991,1993,1995 and 1997



Source: INE, Inquérito ao Emprego, Recenseamento da População

Another aspect that should be highlighted concerns the increasing weight of the single child family, which in 1997 comprised 52.6% of families. For the same year "youngest in the family" figures show that 6.0% of families (205,000) had at least one new born to two year old child, and in 7.9% of the families (267,000) the age of the youngest child was between three and six.

Table 6: Percent families as a funtion of the youngest child, 1997

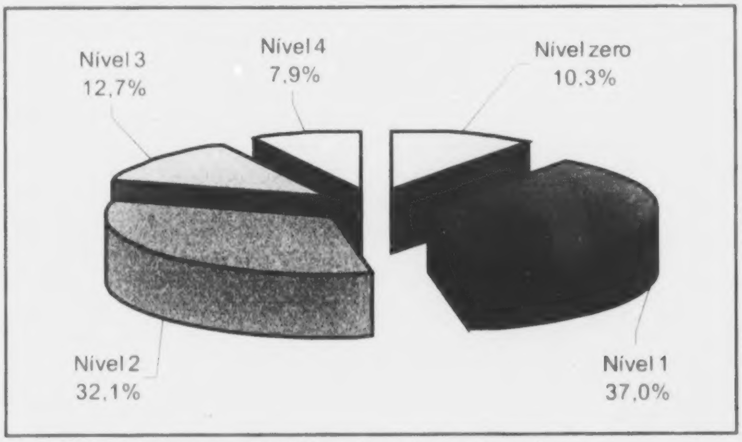


Source: EUROSTAT, Inquerito às Forças de Trabalho

In spite of recent improvements, 19.2% of the population of 15 years of age and older do not hold a certificate for any education level, a figure still influenced by people of or older than 65 among whom 53.8% do not possess any qualifications (1997).

In literacy terms, the results of a Survey carried out in 1994 placed 70% of 15 to 64 year olds in medium/low levels (levels 1 and 2).

Table 7: Percent distribution of 15 to 64 year olds as a function of literacy levels, 1994



Source: Benavente et al (1996). A Literacia em Portugal

In 1994/95, estimates of the annual net family salary aggregate place it at 2 529 136 Escudos, that is 902 393 Escudos per capita, whereas in 1989/90 it was 2 043 940 Escudos and 698 047 Escudos respectively (indexed at 1995 current prices). (Source: INE, National Statistics Institute).

Policies and support measures extended to the child and the family

The Ministry of Labour and Solidarity is the institution responsible for policy, coordination and technical and normative support within the social security areas. However, the Ministry of Education, through approved legislation, is responsible for the payment of allowances to support meal and education charges in respect of children and young people whose parents are social security beneficiaries; the Ministry of Education is also required to meet the costs incurred with specific pedagogic or therapeutic support measures required by disabled children. The amounts of family allowances are updated on a yearly basis. Eligible families can receive the following allowances:

- family allowance for children and young people
- supplementary subsidy for disabled children and young people
- care to third party allowance
- special education school allowance
- monthly paid life allowance

Family allowance for children and young people

Monthly allowances in respect of each child were revised in 1999. Increases in the allowances were for the first time indexed to family income and lower income families were able to benefit from proportionately higher allowances than those attributed to the other beneficiaries.

Monthly allowances, per child, are as follows:

First Income Band:

a) Children up to 12 months of age: Esc. 14 730$00 to 22 100$00 for families with one or two children, and families with more than two children, respectively;

b) Children older than 12 months: Esc. 4 420$00 to 6 630$00 for families with 1 or 2 children, and families with more than 2 children, respectively.

Second Income Band:

c) Children up to 12 months of age: Esc. 11 450$00 to 15 400$00 for families with one or two children, and families with more than two children, respectively;

d) Children older than 12 months: Esc. 3 070$00 to 4 170$00 for families with 1 or 2 children, and families with more than 2 children, respectively.

Third Income Band:

e) Children up to 12 months of age: Esc. 7 450$00 to 9 690$00 for families with one or two children, and families with more than two children, respectively;

f) Children older than 12 months: Esc. 2 840$00 to 3 690$00 for families with 1 or 2 children, and families with more than 2 children, respectively.

In the case of disabled children and young people an extra allowance is added to the allowances mentioned above, as follows:

- Up to 14 years of age .... Esc. 8 470$00
- From 14 to 18 years of age .... Esc.12 330$00
- From 18 to 24 years of age .... Esc.16 510$00

In this context reference should be made to the **Programa do Rendimento Mínimo Garantido** (Guaranteed Minimum Income

Programme) which has been fully implemented since July 1997. The aims of the Programme are: (1) to reduce social exclusion; (2) to redress situations which cause the citizen to drop out of the society to which he rightfully belongs; (3) to promote social, economic and professional reintegration. The programme is a family support plan with two components: social welfare and social reintegration, a programme aimed at restoring the autonomy of the family. The Guaranteed Minimum Income Programme is a priority measure in the fight against social exclusion. Thus, the implementation of the Programme involves the State, the Private Social Solidarity Institutions, local government and citizens.

In 1995 the Directorate General for Social Work, a department under the Ministry of Labour and Solidarity, set up the **Being a Child Programme** (Programa Ser Criança) with the following objectives:

- to facilitate the balanced development of children and the improvement of parental and family competence;
- to promote family and social reintegration;
- to improve children's and families' self image;
- to promote the systematic detection of children at risk and children suffering from disabling conditions as well as their causes.

In relation to the protection and support extended to children at risk, at the municipal level in all parts of the country, there are Commissions for the Protection of Minors to meet the requirements of situations involving child protection and rights. The members of these Commissions are all childhood professionals from diverse backgrounds. Whenever parents oppose the intervention of the Commissions, cases are reported to the Family and Minors Tribunals.

The dispositions of nº 3, article 18 of the Convention on Children's Rights are enforced by Social Security structures through a network of services and equipment made available to provide day care to

children while their parents are at work. Social Security recognises the role of Childminders, Family Creches, Creches and Jardins de Infância, all of which are described later on in the Report.

The articulation of policies in support of children and families has proved difficult in spite of the ongoing efforts on the part of services and other involved entities. The number of the various departments and services involved and the diversity of the measures adopted in this area may be among the factors causing problems. As a follow-up to the UN World Child Summit in 1990, the **Programa Nacional de Acção - PNA** (National Action Programme) was introduced to coordinate all child welfare activities. The PNA represents an important initiative aimed at achieving articulation between all child and family policies at the national level.

The **Alto Comissário para a Igualdade e Família** (the High Commissioner for Equality and Family) was also set up as a national structure. The main aim of this Commission is to coordinate the various public administration services working in the areas of Equality and Family in close cooperation with private social solidarity institutions and family associations.

At the High Commissioner's initiative the **Conselho Nacional da Família** (The National Council for the Family) was created. Council members include ministerial representatives, public figures of repute, NGO and local government representatives. The **Comissão Nacional dos Direitos da Criança** (National Commission for the Rights of the Child) was created to provide systematic follow-up to legislation concerning Children's Rights.

The **Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco** (National Commission for Protection of Children and Young People at Risk), under the Ministry of Labour and Solidarity, provides follow-up and support to all the Commissions for the Protection of Minors operating countrywide.

Appendix 1 includes a chronological list, as exhaustive as possible, of support projects and programmes directed to the child and the family (Vd. Appendix 1).

6. Health support measures within ECEC

Equipas de Saúde Escola - ESE (School Health Teams) of qualified health staff, provides school health care.. Health Centres of the Regional Health Administrations employ the teams. The **Programa de Saúde Escolar** (School Health Programme) should include all parties involved in local pre-school and school education i.e. pupils and students, teachers and families, especially parents or guardians.

The general *aims* of the Programme are:

- to assist with the creation of a school environment leading to the balanced development of children and students, reinforcing their self-esteem and providing the conditions for school and educational success;
- to promote learning of relevant information for the adequate use of health services and thus reduce inequalities in this respect;
- to give learners opportunities to discover and discuss matters concerning their own health vis-à-vis the challenges posed by their environments and thus promote the spread of healthy life styles based on autonomous and well informed individual decisions;
- to assist in the balanced integration of children with special health and educational difficulties;
- to support the participation of parents, strengthening the function of the school in the overall development of children;
- to support innovative pedagogical initiatives aimed at correcting psyco-affective disfunctions;
- to improve the environmental and ecological quality of educational contexts as well as their safety.

School Health Intervention is under the responsibility of the Director of the Health Centre. The Director allocates human and equipment resources. School Health Teams should coordinate their action plans

with teachers to achieve a multidisciplinary approach in their activities making full use of the various types of resources available in the community. School Health Teams develop individual, group and environmental activities.

Health specific projects and programmes

School Health Teams may form partnerships to develop wider-reaching health and education community programmes. This is the case of the **Programa de Educação para Todos - PEPT 2000** (Education for All Programme) and the **Programa de Promoção e Educação para a Saúde - PPES** (Health Education Promotion Programme). Other more specific programmes are also being promoted such as Oral Hygiene in School Health.

Particular reference should be made to the **Health Education Promotion Programme - PPES** extended so far to 100 Jardins de Infância. The one hundred Jardins de Infância are developing health promotion projects with the children, involving parent and community participation. The aim is to extend PPES to all schools of the education system by the end of 1999.

Data for 1996/97 concerning the development of school health programmes with 3 to 6 year olds attending Jardins de Infância show that:

— number of children in school health programmes - 63.597 about 60% of enrolled children;
— number of children medically tested - 54.796 about 88% of children in school health programmes;
— percent children with special health requirements attending the public Jardins de Infância network - 0.6%;
— percent children with special education requirement - 1.2%;
— percent children who suffered accidents at school and in transit to and from school public Jardins de Infância network - 3.0%.

Table 8: Percent school health cover

	Number of pupils	%
Pre-school	63 597	14.3
1st cycle	23 3031	52.5
2nd cycle	55 718	12.6
3rd cycle	64 248	14.5
Secondary	23 833	5.4
Other	3 082	0.7

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Table 9: Total number of accidents at school

Accidents	Number of pupils
Deaths	4
Hospitalization	137
Hospital Treatment	4 362
School/home treatment	7 891
TOTAL	12 397 (3%)

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Table 10: Distribution of accidents per level of education

Level of education	%
Pre-school	15.5%
1st cycle	34.2%
2nd cycle	19.4%
3rd cycle	29.0%
Secondary	1.8%

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Table 11: Distribution of SN pupils per level of education

Level of education	Number of pupils	%
Pre-school	237	9%
1st cycle	1 838	70%
2nd cycle	317	12%
3rd cycle	135	5%
Secondary	97	4%
TOTAL SHN	2624	100%
TOTAL SEN	5674	100%

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Table 12: Number of schools which develop accident prevention programmes

Level of education	Number of pupils
Pre-school	219
1st cycle	578
2nd cycle	29
3rd cycle	37
Secondary	14
TOTAL	877

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Table 13: Schools who developed other programmes

	Dental Protection	PEPT	PPES	Other
Pre-school	6	4	21	104
1st cycle	446	83	73	218
2nd cycle	1	47	15	24
3rd cycle	2	42	16	16
Secondary		16	13	10

Source: DGS, Ministério da Saúde, 1997

SN - Special Needs
SHN - Special health needs
SEN - Special educational needs

7. Aims and objectives of ECEC. Target-populations

Children from 0 to 3 years of age

The specific **objectives** of childcare provided for children from birth to three years of age are:

- to provide for the well being and balanced development of the children in an affective and physically safe environment through individualized care and attention while the children are temporarily out of their family environment;
- to collaborate closely with the family in the sharing of care and responsibilities towards the children;
- to collaborate in an efficient manner in the early detection of any problem related to inadaptation or disability ensuring adequate special services provision for the children.

Care for children of this age group aims at (1) supporting families with their children's education; (2) providing each child with opportunities for global development promoting social integration.

Children from 3 to 6 years of age

According to the Law of the Bases of the Education System (Law 46/86 of 14 October) and the Framework Law 5/97 of 10 February, pre-school education in Portugal starts at the age of three and ends at the start of basic education at the age of six. Pre-school education is the first stage of a lifelong education process, complementary to the educational function of the family with whom close collaboration should be established.

Pre-school education attendance is optional since the family is recognised as the party solely responsible for the education of the child in this phase. The State, however, should actively contribute to the widespread availability of pre-school education.

The *objectives* of pre-school education are set as follows (3 to 6 year old children):

- to promote child personal and social development based on democratic life experiences within a perspective of education for citizenship;
- to promote children's integration in diverse socio-cultural groups facilitating progressive awareness of their roles as members of society;
- to contribute to equal opportunities in school access and learning success;
- to stimulate the overall development of each child by shaping behaviours wich favour meaningful and diversified learning, in full respect for the child individual characteristics;
- to develop children's expression and communication skills through the use of multiple language to enhance interpersonal communication, information processing, artistic sensitivity and understanding of the world;
- to stimulate inquisitiveness and critical thought;
- to provide all children with conditions leading to their well-being and safety, namely in the area of individual and collective health;
- to motivate families to participate in the educational process and establish relations of effective collaboration within the community. (Law 5/97, of 10 February)

The *aims* of pre-school education are:

(1) to support families with the education of their children
(2) to give each child the opportunity to become autonomous, socially integrated and intellectually developed;
(3) to promote each child's balanced integration in society; and
(4) to prepare each child for successful schooling.The school should be understood as a place where learning and multiple skills are acquired.

The *beneficiaries* of pre-school education are all children resident in Portuguese territory without exception.

8. Age groups: ECEC and compulsory schooling

ECEC covers a school population of children between birth and 6 years of age. Three month to three-year-old children can attend Crèches. Pre-school education covers children from 3 years of age to the age of access into compulsory basic education, i.e. at the age of six. Normally, children start basic education at six or five if their 6th birthday occurs on or before 31 December and their parents so wish (Decree-Law 301/93 of 31 August). However, children with special educational needs may start compulsory education one year later as long as the parents or guardians (Diploma 611/93 of 22 June) make a formal request. The same Diploma foresees the possibility of globally gifted children starting compulsory education one year earlier than the normal age of access. Parents or guardians for consideration can formally present well-documented requests.

There is generalised consensus concerning the age of access into compulsory schooling. The central services of the Ministry of Education establish every year a calendar of activities for each school, which is adapted by each school in accordance with joint decisions between parents, teachers and other representatives of the community.

9. Types of educational provision

The *types of ECEC educational care* for children from birth to school age are as follows:

Three months to three year old children

Informal types: care provided by the family, friends and neighbours; in-house dailies and non-licensed nannies and baby--sitters.

Formal types

- *Nannies* are defined as independent helpers who receive remuneration to look after one or more children with whom no blood or affinity ties exist, for a period of time corresponding to parents working hours or other parental impediment;
- *Creches* are providers of daily care and educational environments for 3 months to 3 year old children during parents' working hours, offering children adequate conditions for their balanced global development in cooperation with the family. Creches are normally open from 4 up to 11 hours daily, five days a week;
- *Mini-Creches* are small contexts providing family-like environments;
- *Family Creches* are groups of nannies, not less than 12 or more than 20, residing in the same geographical area, who are given technical and financial support by the Social Security Regional Centres, the Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (an important charity) or other Social Solidarity institutions. The family creches look after and implement activity programmes for children from birth up to the start of basic education during nannies normal working hours.

The organization of a crèche depends upon the age of the children as follows:

- from 3 months to walking age - maximum of 8 children per teacher and one teacher's helper;
- from walking age to 2 years of age - maximum of 10 children per teacher and one technical support staff;
- from 2 to 3 years of age - maximum of 15 children per teacher and one technical support staff.

Table 14: Children from birth to 3 years of age, 1996

Type of offer	Age group	Number of contexs	Total number of Children*	%
Creche	0 to 3 years	1 343	33 788	11.1
Ama	0 to 3 years	604	2 315	0.8
Mini-creche	0 to 3 years	9	141	0.05
Creche familiar	0 to 3 years	74	2 118	0.70

Source: Estatísticas da Segurança Social, Instituição de Gestão Financeira Social, 1996

* Children with less than 3 years old, were not considered

From 3 to 6 year old children

- *Jardim de Infância* is the most sought after pre-school educational context for 3, 4 and 5 year children. The activities promoted by the Jardins de Infância are directed at the development and learning skills of the child as well as supporting the family. Jardins de Infância may adopt diverse pedagogical models;
- *Socio-educational activities* provided by the Ministry of Labour and Solidarity to supplement the educational contexts timetable and keep the children safe and occupied until their parents finish work;
- *Community and cultural activities* developed for five year old children who live in highly populated but deprived suburban areas lacking in cultural and educational facilities. Such activities take place in buildings made available for the purpose by the local community;
- *Itinerant child education* is a type of service directed to 3 to 5 year old children who live in rural areas where the number of children do not reach the minimum required for the setting up of a jardim de infância, i.e. fifteen.

In addition to the above types of ECEC provision, the system allows for a great diversity of contexts to promote children's access to pre-school education.

The hours of opening of such contexts are similar but may vary according to the following reasons:

- Pre-school educational contexts provide flexible opening hours in accordance with family needs. Every year parents and guardians must be consulted prior to any decision affecting opening hours is made;
- Under the law, Jardins de infância must dedicate 5 hours/day to educational provision in accordance with set curriculum guidelines (Vd. Section III - C);
- Some Jardins de Infância provide or organise together with other institutions additional periods of socio-educational activities including, in some cases, the provision of midday meals.

10. Institutions responsible for ECEC

From 0 to 3 year old children

Contexts which provide care for this age group are all dependent from the Ministry of Labour and Solidarity and are set up either by the Ministry itself or by other entities such as, private individuals, cooperatives, IPSS - Private Institutions of Social Solidarity or other non-profit institutions.

Pre-school education for 3 to 6 year old children

The public and the private pre-school *networks* together form a national network whose aim is to extend pre-school education provision to all children of this age group.

The *public network* comprises all contexts set up by and working under central and local public administration, i.e. the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity.

The *private network* comprises all other contexts run by private and cooperative schools, IPSS (Private Institutions of Social Solidarity), Misericórdias (Charities), Mutual Trusts and other non-profit institutions providing care and education.

The two Ministries must provide the institutional articulation necessary for the expansion and development of the national network in so far as:

- the child education and the promotion of the pedagogical quality of the provision;
- support to the family, namely the provision of extra curricular socio-educational activities in accordance with family requirements;
- financial support to pre-school educational contexts.

The Ministry of Education ensures the pedagogical quality of and gives financial support to pre-school education provision in full respect of the educational projects each school intends to develop. Support to families i.e. running of extra curricular activities, comes under the financial responsibility of the Ministry of Labour and Solidarity.

In recent years, particularly since 1995, the two Ministries have tried to work more closely together to achieve better articulation in these matters through the setting up of formal institutional lines to promote dialogue and cooperation. All published legislation is of the joint responsibility of the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity.

To ensure coordination among all ECEC promoting units, the **Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar** (the Bureau for the Expansion and Development of Pre--school Education) was set up in 1996. The Bureau provides coordination between various services of the two Ministries and the Consulting Council of Representatives of the National Association of Municipalities, the Union of Private and Social Solidarity Institutions (IPSS), the Association of Private and Cooperative Education and the Unions of the Misericórdias and Mutual Trusts. Individuals of recognised scientific merit in the field of pre-school education are also co-opted into the Consulting Council. The main aim of the Bureau is to provide a concerted framework to promote in accordance with population needs the expansion of the pre-school network and simultaneously contribute to the improvement of the quality of provision.

Table 15: Types and promoters of ECEC

Promoter	Public Administration			Private Administration			
	Central		Local				
Offer	ME	MTS	Municipalities	IPSS	Non-Profit	Firms	Cooperatives Associations
Creche		•	•	•	•	•	•
Creche e J. Inf.		•		•			
Amas/Nanies			•				
Mini-creche				•			
Family creche		•		•			
Jardim de infância	•	•	•	•	•	•	•
Cultural Activities	•						•
Itinerant provision	•						•
Socio-educative activities		•	•	•	•	•	•

Source: Adapted from J. Formosinho, 1994

Through the Ministry of Education, Central Administration is responsible for:

- setting up a public pre-school education network extending provision according to needs;
- supporting the setting up of pre-school education contexts of the initiative of private entities as long as public provision is insufficient;
- defining general norms for pre-school education, covering its organizational, pedagogical and technical aspects, ensuring their observance and application through follow-up, evaluation and monitoring;
- paying special attention to the areas deprived of adequate pre-school education provision.

Through the Ministry of Labour and Solidarity the State is responsible for:

- ensuring the provision of the family support component, namely through socio-educational activities, in accordance with families' needs;
- contributing to the achievement of pre-school objectives as defined in the Framework Law, minimising the effects related to the absence of the family;
- ensuring the provision of meals whenever necessary;
- ensuring the provision of extra periods of care beyond the normal timetable of pre-school educational contexts;
- guaranteeing that family support services are an integral part of the pre-school educational projects of the contexts;
- ensuring that properly qualified staff are available to develop the family support component and for contributing to the staff in-service training.

Central Administration should also extend support to Society's initiatives in the field of pre-school education, i.e.

- Private and ccooperative educational provision;
- IPSSs - Private Institutions of Social Solidarity;
- other non-profit institutions which develop activities in the field of education and tuition.

Prior to 1997, ministerial responsibilities for pre-school educational contexts were divided according to the main character of the provision i.e. educational or social welfare. Thus the Ministry of Education was primarily responsible for educational contexts and the Ministry of Labour and Solidarity for social support contexts.

Definition and coordination of educational policy are attributions of the Ministry of Education who ensures integrated action and efficacy of procedures. The structure of ministerial departments now favours decentralised action (Law of the Bases of the Education System). In this framework, the attributions of the Direcções Regionais de Educação (Regional Directorates for Education) of the Ministry of Education and the

Social Security Regional Centres of the Ministry of Labour and Solidarity have been strengthened to enable the implementation of national education policies in their regions through the provision of guidance, coordination and support services to pre-school educational contexts.

Portugal appears to have a centralised approach in the conception, regulation, evaluation and global coordination of pre-school education. However, in practice, there exists great decentralisation and regionalisation in pedagogical action and support provided to the management of human, material and financial resources.

Table 16: Administration of ECEC, levels of intervention and functions

Levels	Functions
Central	- Conception, definition of norms, planning, global coordination and evaluation.
Regional Autonomous (Açores — Madeira)	- Adaptation of national education policies and management of resources: human, material and financial.
Regional (Continent) (Regional Directorates for Educacion)	- Coordination, support to educational contexts managment of resources: human, material - and financial. School social action and support to the child; pedagogical action.
Social Security Regional Center	- Coordination, technical support and funding to IPSS's
Local Government (Municipalities)	- Organization and financial responsabilities towards social/family activities, namely: - meals, extra curricular hours of opening, school transport. - Management of equipment/materials recources (up to and inclusive of 1st. cycle of Basic Education) insofar as school buildings and equipment are concerned.

Source: DEP/GEF (1991), p.111

- The Ministry of Education achieves decentralisation through the Direcções Regionais de Educação (DREs) (Regional Education Directorates) which integrate the Centros de Área Educativa (CAEs) (the Educational Area Centres) at the municipal level;
- The Ministry of Labour and Solidarity achieves decentralization through the Centros Regionais de Segurança Social (CRSSs) (The Social Security Regional Centres) and the Sub-Regional Services;
- The Ministry of Health through the Direcções Regionais de Saúde (Regional Health Directorates) and the Centros de Saúde (Health Centres).

11. Other public institutions

The Associação Nacional dos Municípios Portugueses (National Association of Municipalities), the Private Solidarity Institutions (IPSSs), the Misericórdia and Mutualities are privileged partners of the two Ministries, promoters of ECEC through specific protocols of cooperation signed under the umbrella of the Programme for the Expansion aand Development of Pre-School Education.

The Ministries of Health and Justice should also be mentioned in this context. In view of the specificity of their objectives, the action of these two Ministries complements that of the two main ministerial promoters of ECEC and is directed at specific cases detected in follow-up and monitoring activities concerning the physical and psychological development of children.The Ministry of Justice at its own initiative, has set up Creches, Jardins de Infância and support programmes for children of convicted mothers and children at risk.

12. Private non-profit institutions

The statutory obligations on the part of some institutions involved in childhood education justifies their inclusion in this report:

- IPSS's (Private Institutions of Social Solidarity) - they are private non-profit institutions of social solidarity who promote solidarity and justice in society. They also promote, among other activities, the organization and running of Creches and Jardins de Infância. IPSS's may group themselves into Unions, Federations and Confederations;
- NGOs working in Portugal who are mainly involved in the development of programmes in support of equal rights for women. There are some, though, who pay particular attention to the education of children from birth to 6 years of age;
- Cooperatives and Foundations - non-profit organizations who develop activities within the educational field;
- The role of institutions such as the IAC (Instituto de Apoio à Criança - Child Support Institute), the SOS Child Programme, services provided to children in hospital, and the promotion of recreational activities in deprived areas;
- Voluntary work - recently introduced through legislation, i.e. Law 71/98 of 3 November.

Section II

Definition of policies

A — Quality

1. Responsibility for quality criteria

In Portugal, the Ministry of Education through the Department of Basic Education is responsible for the definition of pre-school education quality criteria. Privileged partners at this level of education are: the Ministry of Labour and Solidarity, parents, guardians, local government, directors of pre-school educational contexts, pre-school teachers in employment, professional and employers' associations. Legislation and norms are always prepared through dialogue with representatives of all partners.

2. Policies and quality criteria guiding educational provision

Law 5/97 of 10 February, Framework Law of Pre-School Education, pays special attention to the definition of quality provision, taking into account the objectives of childhood education and the organization of pre-school educational contexts. Quality criteria apply to all Regions and to all educational contexts belonging both to the public and the private networks. They also apply equally to all groups of pupils. Some of the general principles already described in Section I are highlighted hereunder as follows:

- the *objectives* of pre-school education are (1) the promotion of personal and social development; (2) individualized global development; (3) socialization and learning of attitudes, language, expression and understanding of the world;
- *pre-school educational contexts* are all those structures who provide services dedicated to the care of the child, including educational activities, social support to the family and socio-

educational activities. Such structures can be autonomous or associated to basic education schools;

- *common rules* apply to all pre-school contexts on matters relating to their structure, organization, pedagogical aspects and financial aspects. These principles are described in the Framework Law in article 5 (strategic role of the State), article 8 (Pedagogical and Technical Responsibilities), article 11 (Pedagogical Directives), article 18 (Staff), article 19 (Training and Provision of Cultural Activities), articles 20 and 21 (Evaluation and Inspection).

Structural aspects are linked to the general framework of norms, discharge of responsibilities and articulation with basic education.

Discharge of responsibilities - the Ministry of Education as the institution in charge of pre-school education wants to ensure that all educational contexts are responsible for developing and providing quality education and social services.

Articulation with the first phase of basic education

Within the Education System pre-school education is acknowledged as (1) the first step of basic education, motivating families and children towards compulsory education; (2) fostering dialogue and collaboration between pre-school and first phase basic education teachers thus facilitating mobility between educational levels; (3) promoting the development of joint projects between pre-school and first phase teachers and children as a means to increasing collaboration and mutual knowledge;

Organizational aspects of pedagogical nature including pedagogical direction and activities and opening hours.

Pedagogical direction

All types of pre-school educational contexts must have a pedagogical director. The director must be a qualified pre-school teacher or hold qualifications recognised by the Ministry of Education as suitable for

the post. The director is responsible for the coordination of pre-school teachers working in the context and/or for the context itself. The post holder ensures that pre-school teachers enjoy technical and professional autonomy, especially in pre-school educational contexts operating within larger school environments providing for example first phase basic education or crèches and other contexts where the provision of social care is predominant.

Opening hours
Jardins de Infância must remain open daily for five hours and provide curricular activities during this period. They may or not provide extra curricular activities in support of working families. The private network offers a great variety of opening hours to try and meet demand patterns.
Educational contexts should not open for more than 40 hours/week; exceptions need to be approved.
Opening hours for each pre-school educational context must be decided every year in consultation with parents and guardians.

Adult/children ratio
Each classroom should not hold less than 20 or more than 25 children. Under exceptional circumstances, namely in thinly populated areas, the context may be authorized to enrol less than 20 children/classroom or adopt alternative types of pre-school provision such as itinerant education, cultural child and community activities or other types.

Pedagogical aspects
Which cover curriculum guidance and staff qualification and training.

Curriculum guidance
Curriculum guidelines were prepared in order to promote the quality of pre-school education provision. Curriculum guidance consists of a set of principles drawn up to support teachers in their decisions concerning the development of the educational

component and pedagogical practice. The proposed guidelines must be followed by all pre-school education teachers working within the National Network and are based on principles set to assist teachers in decision making related to their practices, i.e. to guide the educational process developed with the children.

Staff qualifications

Educational provision must be carried out by childhood professional teachers who have completed their degree in childhood teaching. Given the importance and specificity of the quality work that should be carried out with children of this age group, the time dedicated to pedagogical activities has to be assured, in each classroom, by professionals. The aim of the activities which take place during extra curricular hours is not of a pedagogical nature. Staff in charge of extra curricular activities need not hold teaching qualifications although they should have qualifications higher than compulsory school levels. The professional profile of non-teaching staff is currently being prepared.

Staff Training

In Portugal, investment in staff training is viewed as having two functions: (1) training for updating and sharing of professional experiences, (2) training directed at the promotion of quality pedagogical practices by higher qualified teaching staff.

There is also an on-going training programme for educational auxilliary staff.

Quality of buildings, equipment and materials

Pedagogical and technical requirements for buildings and operation of pre-school contexts have already been defined. The following aspects are considered for Jardins de Infância:

— location of the building;
— sanitary conditions of the buildings and classrooms;
— safety conditions;

— adjustment of the characteristics of the buildings to allow for the balanced development of all children including disabled;
— area of classrooms where activities take place should be about 50 sq.m., i.e. 2 to 2.5 sq.m. per child;
— the availability of one multi-purpose room which should always be larger than the classroom;
— compulsory availability of outdoor space with covered area;
— a given number of sanitary units for each group of 10 children;
— kitchens must conform to existing specifications.

Financial aspects
Which support the promotion of access to and quality of pre-school education.

Financial support consists of:
a) attribution of non-repayable subsidies and granting of credit facilities at reduced interest rates for the installation of schools in areas where available offer is low, in accordance with Joint Ministerial Decision 291/97 of 4 September and Decree-Law 89/A/98 of 7 April;
b) promotion and availability of training opportunities for pre-school teaching and non-teaching staff working in both the public and private networks at the initiative of the Ministry of Education.

Financial support for the acquisition of didactic and pedagogical materials is available subject to pedagogical and technical requirements such as:

1) being adequate for the age of the children and favouring their balanced development;
2) being of good pedagogic and aesthetic quality;
3) being safe and having multi-purpose functions.

There are regulations introduced jointly by the Ministries of Education and of Labour and Solidarity on the quality criteria applying

to installations, didactic materials and equipment necessary to the operation of pre-school educational contexts, as well as definitions of the technical and pedagogical requirements for installations and the good running of the contexts. (Joint Ministerial Decision ME/MTSS 258/97 of 21 August and Joint Despatch 268/97 of 25 August).

3. Inspection, quality criteria and control

Creches under the Ministry of Labour and Solidarity are supervised and inspected by the Ministry's Inspector General, the Social Security Regional Centres and the Sub-Regional Services.

According to its own Organic Law, the objectives of the Inspectorate-General are to supervise and inspect the following operational aspects of all the Ministry's services and institutions:

- abidance to the Law and the rules leading to the good operation of the services and institutions;
- efficient management and administration, legality of processes and decisions adopted as well as the frequency of financial transactions;
- adaptation of norms to requirements and eventual need for new strategies.

The Ministry of Education is responsible for the supervision and inspection of the pre-school education system (3 to 6 year olds).The Inspecção Geral de Educação (Inspector General for Education) is responsible for the regulation and coordination of the system, through monitoring and control of pre-school educational contexts. It is the responsibility of the Inspector General to use the legal, administrative, financial and eventually, disciplinary mechanisms at their disposal to correct any situation found to be inadequate.

The Centros Regionais de Segurança Social - CRSS/SSR (Social Security Regional Centres) are responsible for developing cooperation ties with private institutions of social solidarity; for the supervision and

inspection of the aforementioned Social Solidarity institutions and all other similar private institutions together with the General-Inspectorate for Social Work; for the licenseeing of social support institutions; for promoting the quality of provision of institutions through technical support programmes; for collaborating in the preparation and updating of technical and legal regulations; and also for promoting technical training programmes for staff.

The evaluation criteria for pre-school educational contexts are directed at the following aspects:

a) the efficacy of educational and socio-educational provision to support the children's balanced development;
b) the pedagogical quality of pre-school educational contexts, namely and insofar as curriculum guidelines are concerned.

4. Gathering and sharing of information

The Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento (DAPP) (Department for Evaluation, Prospection and Planning) is the central service within the Ministry of Education that assists with the formulation and evaluation of educational policy. DAPP is particularly suited to carry out the studies and prospective analysis necessary for the strategic planning and development of the educational system.The Department is also responsible for gathering, producing and releasing official statistical information in the field of Education, having been duly authorised to perform these tasks by the National Statistics Institute.The release of statitistical information is done annually after the end of the school year and is published in "Estatísticas da Educação" (Education Statistics). However, given the need for a quick release of statistical information and the fact that final figures published in "Estatísticas da Educação" take often some time to be fully gathered and treated, preliminary figures are released through an interim publication "Ano Escolar - Estatísticas Preliminares" (School Year - Preliminary Statistics).

Such preliminary figures serve as useful guides for analysis, planning and evaluation of the educational system's performance and for defining educational policies.

Statistical information on the pre-school sector is obtained by means of an exhaustive written questionnaire which must be completed and returned by each educational context. Information is gathered on Children, Teaching and Non-Teaching Staff.

Statistical information is normally treated on a geographical basis in accordance with the official Nomenclature for Territorial Units used for statistical purposes (NUTS - levels I, II and III) for Continental Portugal, but it can be made available in accordance with other geographical parameters.

The volumes of "Estatísticas da Educação" and of "Ano Escolar - Estatísticas Preliminares" can be consulted or aquired at DAPP. The contents of these publications are available on the Internet, at www.dapp.min-edu.pt

Apart from the above-mentioned information other types of information can be made available by DAPP on paper or diskette.

Special reference should be made to the collaboration of Schools/Jardins de Infância and other educational contexts as well as the Regional Education Directorates, who by gathering the information and replying to the questionnaires enable the preparation of statistical data.

B — Access

1. Conditions and criteria for access

All children from the age of 3 months to the start of compulsory schooling (6 years of age) residing in Portuguese territory have **access** to early childhood care and education. Since ECEC is not part of compulsory education attendance is optional and enrolment rests entirely upon parental decision.

The State has the responsibility of contributing actively to universal entitlement to pre-school education. In recent years, important efforts have been made to increase the rates of access to Jardins de infância. In spite of such efforts this obejctive has not been fully attained yet and regional assymetries are still found. The main reasons for the delay in achieving the desired goals are as follows:

- often contradictory political decisions;
- weak commitment on the part of the State in pre-school education for long periods of time due to ruling ideologies which link young children's education to the role of mothers, to the activities of the Roman Catholic Church, social solidarity institutions or private initiative, arguments usually put forward to justify poor commitment;
- definition of priorities favouring compulsory schooling instead;
- dispersion of responsibilities for ECEC among a great number and variety of public and private entities and agents; lack of coherence and coordination in the activities provided by such institutions;
- the low educational level of large strata of the population among whom pre-school education viewed as a first phase for lifelong educational success is undervalued;
- social exclusion factors among very deprived groups who are alienated from the system;
- ongoing economic difficulties of the country.

Universal access to pre-school education is a constitutional right but, given the mismatch between available provision and the number of children of ECEC age, some regional areas show a deficit in provision. In 1997 in Continental Portugal, provision covered 64.5% of children. Insufficient provision causes a high percentage of existing educational contexts to apply selection enrolment criteria as follows:

The Pre-School Education Expansion and Development Plan is committed to, until 1999, extend provision to 90% of 5 year olds, 75% of 4 year olds and 60% of 3 year olds. This objective involves the building and reconversion of a substantial number of activity rooms.

Children from 0 to 3 years of age

The main *criterium* for access into services and equipment under the Ministry of Labour and Solidarity is the degree of family deprivation. Other situations are also taken into account, such as:

- children at risk;
- absence or non-availability of parents to ensure provision of care;
- children from single-parent or large families;
- children whose parents work in the same area where the context is located;
- children from low-income families.

Children from 3 to 6 years of age

The main *criterium* for access into public-funded pre-school contexts, i.e. the Jardins de Infância run by the Ministry of Education, is the children's age: if selection procedures are found necessary, preference is given to older children, i.e. five year olds, followed by four year olds and last by three year olds. Particular attention is given to the following points:

a) *Age:* if selection procedures are found necessary preference is given to children older than five thus recognising the importance of pre-school education as a facilitator to balanced development and adaptation to compulsory schooling;

b) *Families residing in certain geographical areas:* although there is no specific guideline concerning enrolment of children residing in low-density population areas, some measures are being considered to extend pre-school provision to the highest possible number of children, such as:
   - the Ministry of Education may authorise the operation of educational contexts with less than the minimum number of 20 at present stipulated by Law;
   - promotion of types of contexts other than Jardins de Infância, namely, itinerant cultural child and community activity programmes and other types;
   - transport of children to be assured by local government services;

c) *Children with special education needs:* Measures adopted by Portugal directed at children with special education needs aim at ensuring that school environments are able to care for these children and fulfil the fundamental objectives of basic education i.e. to educate, to integrate and to train for citizenship. It is therefore necessary to make structural and planning adjustments to the educational projects proposed by educational contexts.

Legislative measures have been introduced (Joint Ministerial Decision 105/97 of 1 July) to define the organizational, methodological and managements conditions under which the *Educational Supports* for children with special education needs can operate. The guiding action principles for the all-inclusive school are:

- the educational context, teachers and support staff as well as all other agents with responsibilities to the education of the children are privileged partners in the implementation of Educational Supports;

- the Educational Project of the School is approved if and while it serves as guiding instrument for building up an all-inclusive school and society;
- *Educational Supports* are an integral part of the Educational Project of the School and have a double function: to contribute to improving educational provision and to try to develop projects which call for the commitment of all involved in the educational process;
- *Educational Support Coordination Teams* are appointed to make the Educational Supports work for children with special education needs. The duties of teams are (a) to provide articulation between central and regional services of the Ministry of Education as well as community services; (b) to manage the required resources; (c) to collaborate with schools management and pedagogical units; (d) to provide technical and scientific guidance to teachers;
- support teaching staff should be engaged in the provision of educational support to the school as a whole, to teachers, pupils and family, as well as in the organization and management of resources and in the implementation of adequate and differentiated pedagogical policies;
- the teacher/ pupil ratio cannot exceed 20 pupils/teacher/classroom;
- in addition, existing legislation foresees the need to adapt school buildings to the requirements of disabled children.

The roles of the family and the community are recognised as decisive factors in the children's overall development and preparation for active life.

Educators and teachers allocated to schools to provide educational support are, on the whole, qualified and have undergone specialized training in areas such as special education, pedagogical supervision, educational guidance, socio-cultural development or in other areas targetted to the type of support they are required to give;

d) *Children from migrant families, minority ethnic groups and gipsy families:* Children from ethnic minorities often run the risk of suffering social exclusion and failing at school because their families, as a whole, (1) are engaged in the least qualified work and lowest paid jobs, (2) are often unemployed or in precarious employment unable to avail themselves of social security benefits, (3) live in rundown neighbourhoods which are breeding grounds for social and school exclusion. To facilitate the social and personal integration of migrants two offices have been created: the **Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas,** and **Secretariado Entreculturas** (the Intercultures Secretariat), an institution which reports to the Ministry of Education and whose function is to promote and coordinate the development of inter-cultural educational projects.

e) *Children from socially excluded families.* In addition, due to recent social changes and the increase in the number of socially excluded citizens, some other support programmes, namely the Guaranteed Minimum Income Programme, are being implemented.

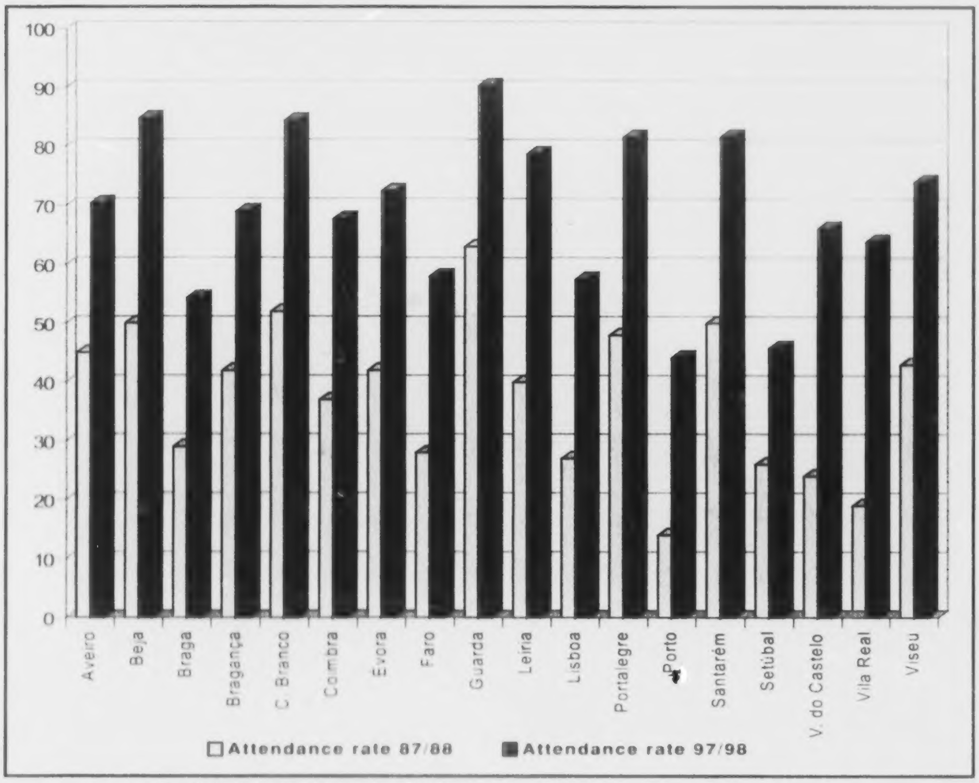
Given that pre-school attendance is not compulsory various *constraints* influence access on an equal basis, such as:

- the structure of the education system itself since it is only now that the pre-school education network has started to be defined with rigour and is still unable to provide 100% cover. It is necessary to correct distortions introduced long ago in the network;

- the demographic characteristics of the country with very high density areas around the big cities and sparsely populated areas in the countryside;

- cultural aspects causing lack of awareness and information concerning the long-term benefits of pre-school education.

Table 17: Evolution of pre-school education attendance rate, per district, 1987/88 to 1997/98

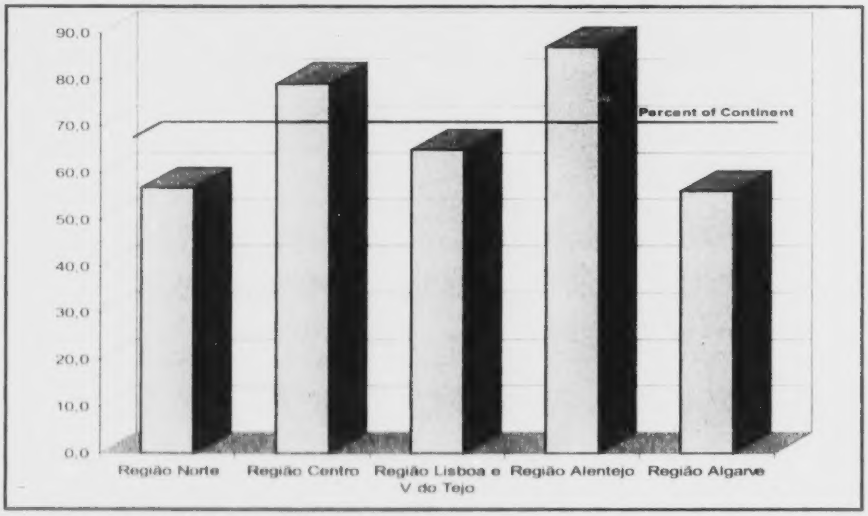


Source: DAPP, Ministério da Educação, 1998

2. Provision and demand for the various types of ECEC

In 1997, pre-school provision covered 64.5% of children residing in Continental Portugal. Many educational contexts, especially those located in highly populated urban centres have waiting lists. No data is available as to (1) the number of children awaiting enrolment in each context, (2) the number of children who do not attend an educational context because families fail to take the initiative to enrol them, (3) or other reasons for non-enrolment. It is known, however, that enrolment figures for five-year-old children show a tendency towards universal access.

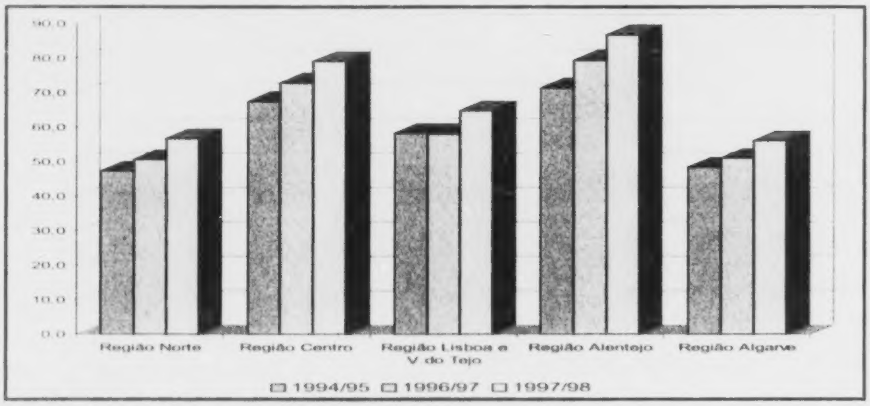
Table 18: Percent pre-school education attendance rate, per Regional Education Directorates, 1997/98



Source: DAPP, Ministerio da Educação, 1998

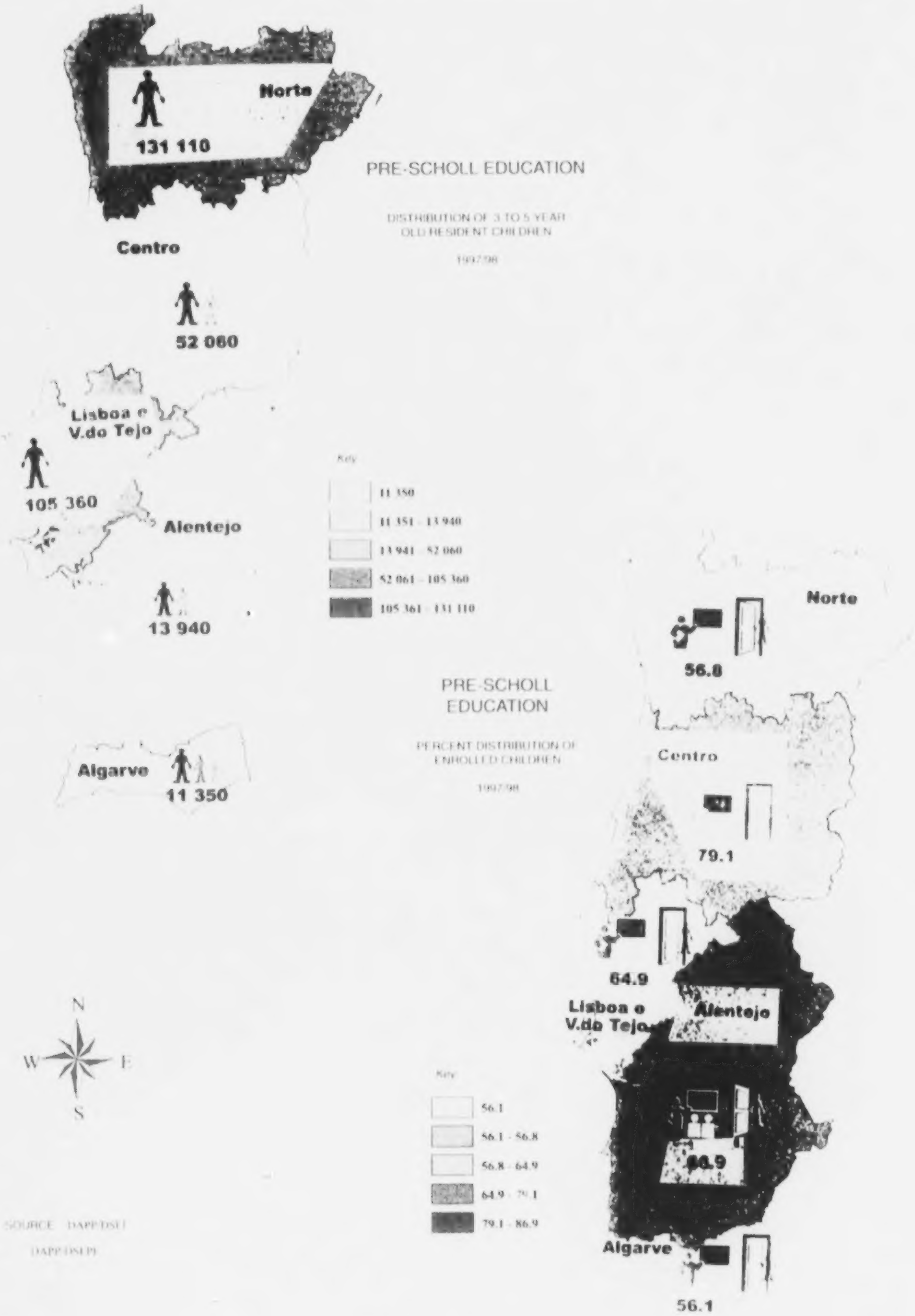
Data related to attendance of the pre-school education network (Table 19) shows that from 1994, the year preceding the launching of the Plan for the Expansion and Development of the Pre-School Education Network, to 1997/98 a consistent increase in the pre-school education population in all areas covered by the Regional Education Directorates.

Table 19: Percent evolution of pre-school education attendance, 1994/95, 1996/97, 1997/98



Source: DAPP, Ministerio da Educação, 1998

Table 20 and 20 A: Three to five year old children residing in Portugal



BEST COPY AVAILABLE

Tables 20 and 20 A show the number of three to five year old children residing in Portugal in each Regional Education Directorate, as well as the percentage of children who attended pre-school educational contexts. An analysis of the data shown in the maps indicates that highest attendance was achieved in the Alentejo Region (86.9%) followed in decreasing order by the Centre Region (79.1%), Lisbon and the Tagus Valley Region (64.9%), the North (56.8%) and, finally, the Algarve (56.1%).

As mentioned in Section I, point 9 the existing situation is a consequence of:

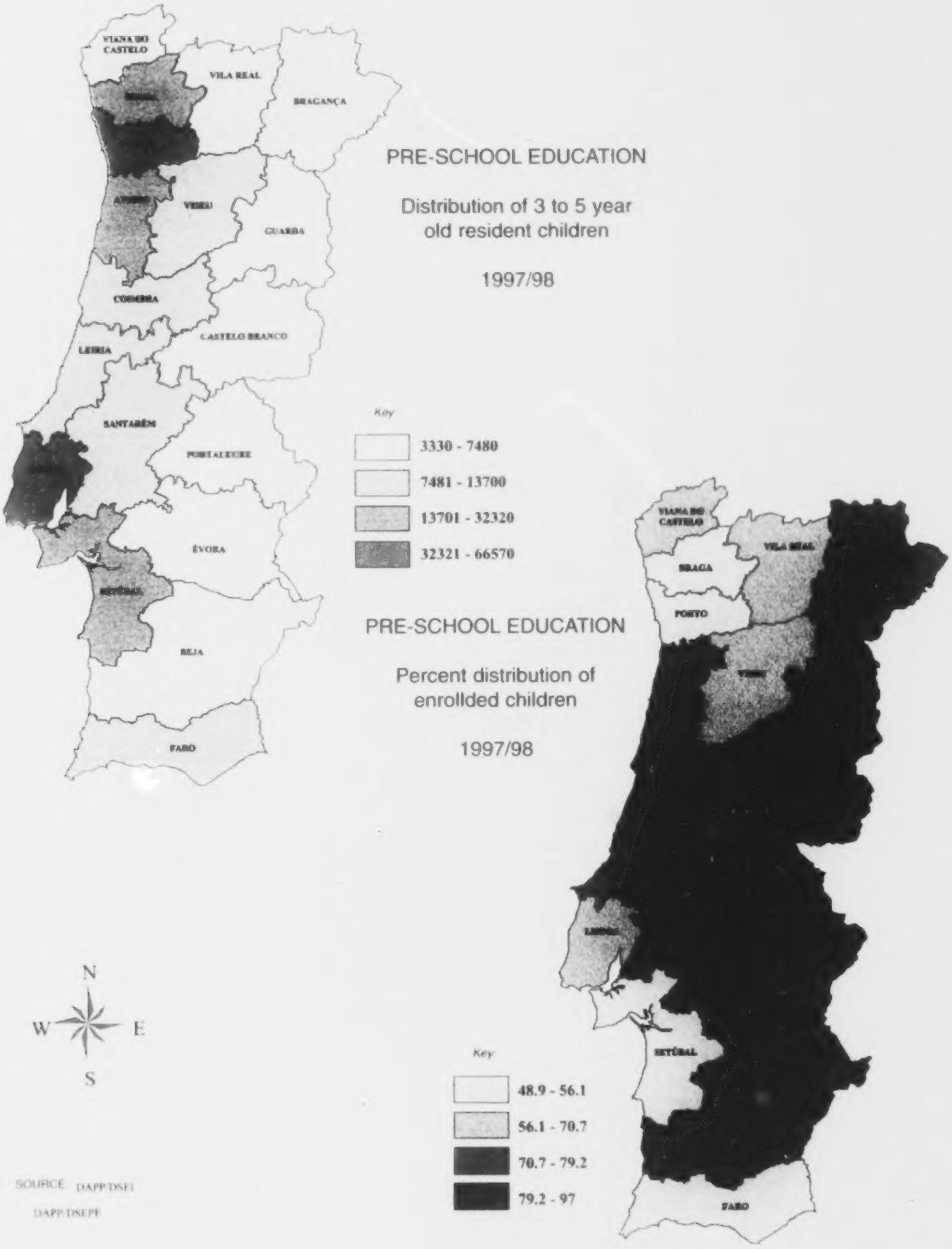
1) the demographic structure of the country, characterised by a strong concentration of the country and of the population in the large coastal urban centres with a corresponding desertification of the interior;
2) the difficulty with the establishment of a balanced network is also rooted in the geographical and social characteristics of the regions, of which the Algarve is a glaring example;
3) the historical distortions of the pre-school education network, which results in schools located where no children live and vice versa. Often, the will of local government has contributed to the disequilibrium of provision.

Tables 21 and 21 A show the same statistical data at the level of Districts.

Table 22, through a more refined analysis caried out at the municipal level, shows the more severe cases in the deprived areas of the pre-school education network. At the same level of analysis this table shows the rate of attendance in Continental Portugal.

At the same level of analysis, Table 23 breaks down per municipality the attendance rate of the network.

Tables 21 and 21 A: 3 to 5 year old children residing in Portugal



BEST COPY AVAILABLE

Table 22: Deprived areas of the pre-school education network, per municipality

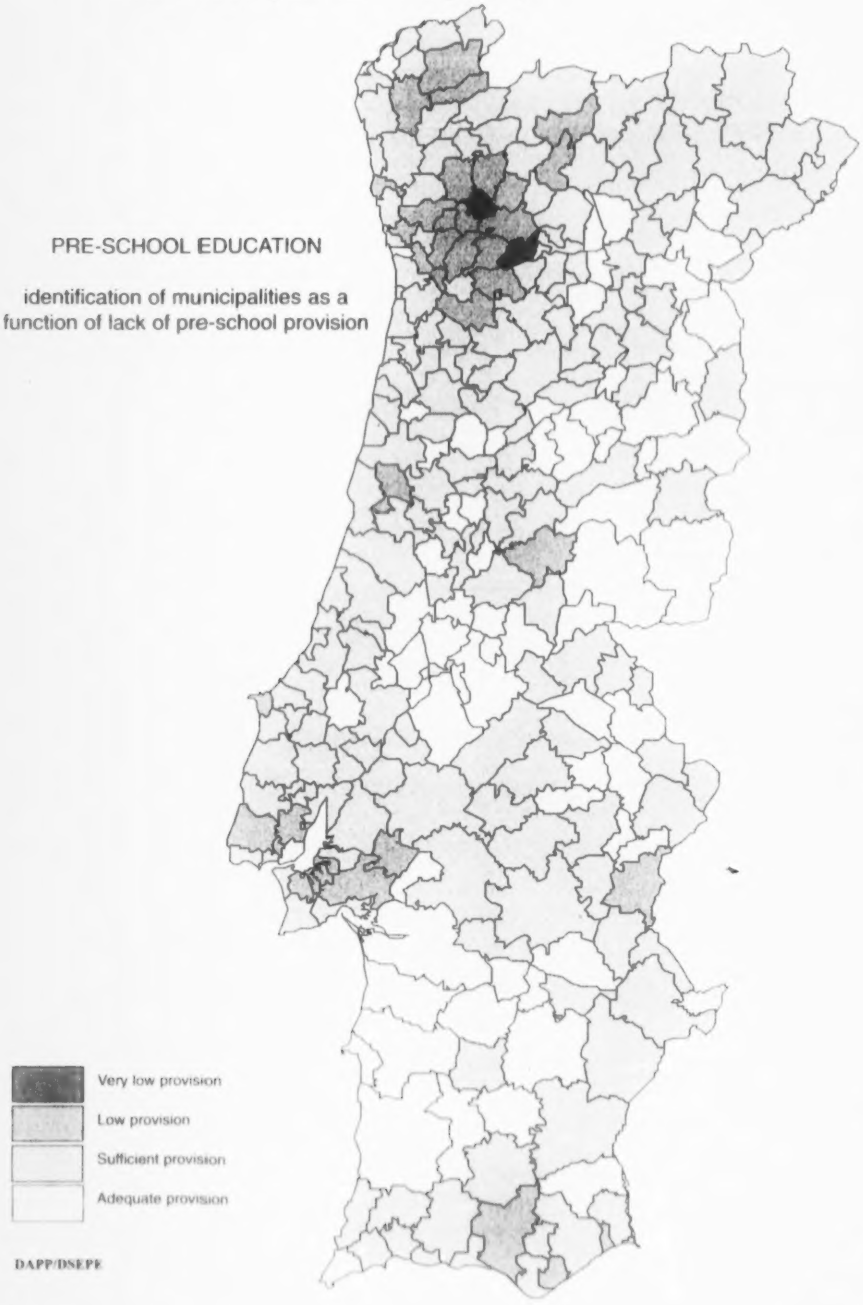
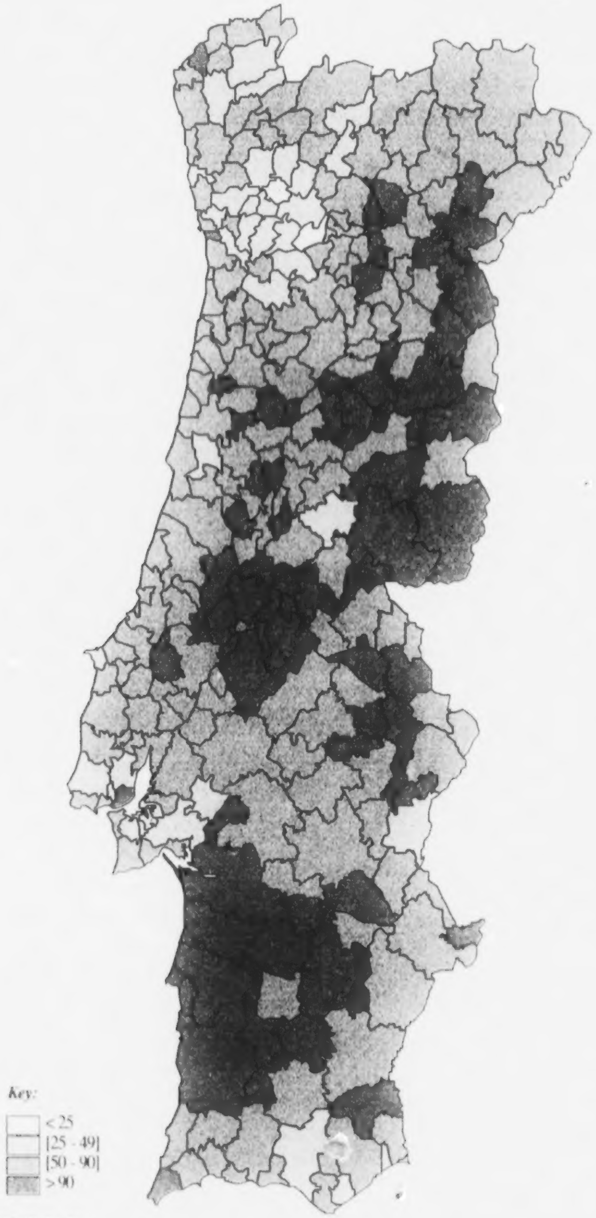


Table 23: Pre-school attendance rate, per municipality — 1997/98



SOURCE: DAPP
05/06/98

3. Programme and strategies for intervention

Parents can enrol their children in educational contexts belonging to the public and private networks. In order to enable parents to enrol their children in either network irrespective of their financial means, the following guidelines have been established:

- Contexts of the *public network* offer educational and family support components. The educational component is free of charge. Meals and timetable extensions are charged according to parent's income,
- Contexts of the private network:

a) Jardins de Infância run by IPSS's - in Private Institutions for Social Solidarity fees are charged for the educational component except for five-year-old children. It is estimated that by the year 2000/01 all children will be covered. Costs incurred with the family support component are shared between the State and parents according to their income;

b) Private profit-making contexts - the State, through the Ministry of Education negotiates with the owners of private and cooperative context contracts for the provision of the family support component.

The aim of this policy is to give stimulus to initiatives leading to the expansion of the national pre-school education network, giving equal opportunity of access and attendance to all children and, on the other hand, extend support to families who opt to send their children to private contexts in full respect of their choice.

Please se Section III - C, point 4 - Strategies for the promotion, innovation and educational quality.

Section III

Policy Approaches

A — Regulations

1. Extent of regulation

The Ministry of Education is the only institution responsible for regulating the provision of educational and social support services in all pre-school educational contexts. This arrangement is especially advantageous (Formosinho, 1997, pp 35). Common rules extended to all types of provision can be divided according to their nature as follows:

- *Structural:* general norms, responsibility for the system, articulation with basic education;
- *Financial:* direct grants and families' contributions;
- *Organizational:* pedagogical and cultural activities, timetables and operation;
- *Pedagogical:* curricula and qualifications of staff.

Such principles are described in the Framework Law for Pre-school Education, articles 5 (strategic role of theState), article 8 (Pedagogical and Technical responsibilities), article 11 (Pedagogical Directives), article 18 (Staffing), article 19 (Pedagogical andCultural Training), articles 20 and 21 (Evaluation and Inspection).

2. Entities responsible for ECEC regulations

The State is responsible for the definition of general norms concerning pre-school education in relation to its organizational, pedagogical and technical components and ensuring their application through follow-up, evaluation and inspection. The State is responsible for:

- The definition of rules leading to the coordination of activities within pre-school educational contexts;

- The definition of curricular objectives and guidance;
- The definition of qualification requirements of teaching and non-teaching staff;
- The definition of training requirements and ensure that training takes place;
- The definition of rules for evaluating the quality of the provision;
- Follow-up and inspection.

In Portugal, particularly since 1995, the Government has adopted clear intervention policies to ensure the expansion and quality improvement of the national pre-school education network. According to legislation approved in 1997 the strategic role and responsibilities of the State are:

- To create a public pre-school education network and widen the provision of services in accordance with population needs;
- To support the setting-up of pre-school educationalcontexts by entities other than the State whenever State provision is insufficient.

Intervention in ECEC is regulated through the legal mechanisms at the disposal of the two Ministries responsible for the provision of care or education to children, that is the Ministry of Labour and Solidarity and the Ministry of Education. Other Ministries, such as the Ministries of Health and Justice, and the Ministry for Equipment, Planning and Land Administration can introduce legislation that, in some cases, is particularly relevant for ECEC.

Common concerns at all official levels are (1) the introduction of norms producing common and coherent approaches in educational practices safeguarding for differences in face-to-face tuition and the need for on-going dialogue; and, whenever possible, (2) to try to bring all involved in education, at all levels, to participate in the education of children.

Given the need to meet the requirements of local populations, local government structures are recognised in law as the main partners of state institutions in the promotion of good practice in ECEC. The

conditions under which such partnerships are to be developed are set in government diplomas and joint protocols specifically drawn up between the parties. The State is obliged to ensure that the necessary financial resources are available to meet the requirements.The State may also enter into agreements and protocols with other partners, namely:

- private and cooperative educational contexts;
- IPSSs - Private Institutions of Social Solidarity;
- other non-profit institutions which carry outeducational activities.

Responsibility for the regulation of ECEC falls mainly on the State, given its independent authority and its central, regional and local levels of operation, as described in Section 1, point 9.The types ofeducational provision described in this Report are all legally recognised and are therefore subject to regulations established in accordance with the complexity of the pedagogical tasks which the various types of educational contexts propose to develop.

Regulatory standards are clearly child-focused in accordance with the prescriptions contained in the Framework Law of the Educational System which, in all circumstances, puts the child, as future citizen, in first place. This Law appeals clearly to the participation of local structures, parents associations, residents associations, civic organizations and other collective or individual entities in the education process of children.

The general orienting principles in Education are based on shared participation in the educational process.

Regulatory standards are valid for the whole Portuguese educational system although variations can be introduced to meet special regional requirements.

3. Evaluation and enforcement of regulatory standards

There are other mechanisms in place to guarantee the safety and well being of children, as for instance, quality control of educational provision.

Quality should be guaranteed, primarily, in the school by the Pedagogical Director together with teachers and parents. Parents Associations and the pedagogical councils of the educational contexts themselves are officially recognised as assessors as well promoters of the efficiency of the educational services provided.At a higher level quality control supervision is under the authority of institutions such as the Inspector- General of Education, the Inspector-General of the Ministry of Labour and Solidarity, the Regional Services of the Ministry of Education, the Regional Services of the Ministry of Labour and Solidarity, and local government services.

4. Information gathering and sharing

Evaluation audits - Inspector General for Education

The **Inspecção Geral de Educação - IGE** (The Inspector-General for Education) is responsible for the development of school performance evaluation mechanisms, which are adapted to meet the diverse nature of educational contexts and specific problems. Such mechanisms have a double function: they feed information to a central observatory which monitors and evaluates the quality of the provision, and promote the development in each school and Jardim de Infância of self-appraisal approaches of pedagogical practice as well as critical appraisal towards the likely effects of educational policies defined either centrally or locally.

In accordance with these aims, the Inspector General has carried out school evaluation and audit projects to identify the main quality objectives of pre-school provision as follows:

- planning of educational activity;
- administrative organization;
- organization of the educational environment;
- content development as described in curriculum guidelines;
- children observation practices;
- pedagogical relation;
- resource management.

Specific objectives together with observation criteria measured on four point quality scales were set in all the above activity areas.

Evaluations are carried out by an inspector on a national random sample of Jardins de Infância and are considered to be a form of external evaluation included in in-service training programmes. The evaluative nature of the inspection process involves teachers in the discussion of the information gathered. The aim is to get individual Jardins de Infância to improve their own Educational Projects i.e. their underlying philosophy, and the management or educational practices of staff vis-à-vis the aims of the various curricular components, children's needs and the expectations of the local communities.

Within such a framewok it is natural that curricular projects differ between schools. Audits assess the quality of the "implemented curriculum" as well as the quality of the "achieved curriculum" and of the learning experiences. In this context, curriculum should be understood in its wider aspects including available resources and their management. Thus, the aim of the Pedagogical Audit Project carried out by the Inspector-General of Education is to contribute to the quality control process of the educational provision offered by the Portuguese Jardins de Infância through a form of external evaluation based on joint diagnostic/improvement practices.

Quality control in education is also applied to the organization and operation of educational contexts as well as to the results achieved. These aspects of quality control make the implementation of adequate information systems imperative not only on a national scale but also in each Jardim de Infância. Quality control is also directed towards the development and strengthening of the educational contexts themselves in such areas of their operation as self-analysis, planning and decision making leading them towards functional autonomy.

Focus of inspection

Inspection is focused on technical assistance requirements and

compliance with standards. Criteria applied are based on fair and reasonable expectations. The aim of inspection is to identify the strengths and weaknesses of the operation and operational conditions of the Jardins de Infância.

Integrated evaluations: population and evaluation models

The number of Jardins de Infância inspected by the Inspector General of Education varies according to whether "brief evaluations" or "long evaluations" are carried out. In all cases evaluations take place on a random sample of the Jardins de Infância population and it is estimated that the entire population will be inspected every three or four years. Long evaluations take three to five days depending on the number of children attending the educational undergoing inspection. Brief evaluations take one day.

Regulatory standards are focused on the child and the educational process as well as on resources and installations so that the quality of pre-school provision can be assessed. The evaluation model is applied nationally and evaluation guidelines are obligatory reviewed every three years.

Training of inspectors

Inspectors are required to hold a first degree although some hold Master degrees. Field inspectors are experienced professionals who must receive one year's specific training prior to starting a career as inspectors. Training includes a theoretical component and an in-service practical component.

Sanctions and application procedures

Inspectors do not apply disciplinary sanctions directly. As a consequence of the disciplinary reports they are asked to submit (Fact Finding Reports, Inquiry Reports and Disciplinary Reports) they may propose to their superiors application of sanctions in accordance with the Disciplinary Statutes for Central, Regional and Local Administration and Agents. Depending on the type of sanctions being recommended, final decisions on their application are made either by the Inspector-

General of Education, or his/her immediate superior, i.e. the Regional Education Director or the or the Minister of Education. The number of disciplinary proceedings in Jardins de Infância is minimal.

Information gathering

Teachers, providers and inspectors all have access to the same type of information and criteria. All regulatory dispositions concerning the operation and quality of the provision in terms of premises and teaching staff are made available to the inspectors. All parents and guardians have access to the evaluations pertaining to their children or charges. Equally, all teachers have access to all the information contained in their personal files. However, in Portugal, the reports prepared by the Inspector General of Education are not made available to the public.

The role of private institutions

Within the Portuguese educational system private Jardins de Infância enjoy great pedagogical autonomy. Many pre-school contexts have adopted their own pedagogical approaches introducing great diversity in the system. Private providers have a very important role to play in pedagogical innovation but they do not play any regulatory role.

B — Staff

1. ECEC staff: duties and training required

Up to 1997/98 early childhood teacher training first degree courses were 3 years long. Further training on specialised subjects such as special education needs training and other types leading to Higher Education Specialised Diplomas equivalent to BA Honours Degrees could be taken as an option.

In 1997, Decree-Law 115/97 of 19 September introduced legislation making it compulsory for early childhood teachers to hold a Licenciatura (BA with Honours).

Chilcare for children from 0 to 3 years of age

**Table 24: ECEC staff: posts, qualifications and job descriptions
Children from 0 to 3 years of age: creche and mini-creche**

Posts	Required qualifications	Lenght of training	Job description
Technical Director*	Early childhood training course or nursing training course	BA. 4 years	To promote collaboration with the Health and other Services; to promote articulation with the families or the guardians of the children; to promote and access the quality of the service in order to contribute to the global development of the child; to ensure staff are sensitive towards their tasks promoting their updating and continuous training.
Early childhood teacher	Early childhood training course	BA. 4 years	To fulfil the children's basic needs taking into account the components underlying the development of the "self", i.e. sensory, motor, affective.
Auxiliary technical	Compulsory education	6 to 9 years	To provide support to the early childhood teacher.
Auxiliary worker	Compulsory education	6 to 9 years	To care for child hygiene and provide cleaning services.

Source: DEB, 1999

*Technical Directors must have a minimum of three years experience with childhood educational programmes.

From 3 to 6 year old children

Table 25: ECEC staff: posts, qualifications and job descriptions 3 to 6 year old children: Jardim de Infância

Posts	Required qualifications	Lenght of training	Job description
Pedagogic Director	Early childhood training course	BA 4 years	To supervise the implementation of the educational project of the context; to coordinate educational activities; ensuring compliance with curriculum guidelines, as well as cultural actvities; to provide technical guidance to all menbers of staff; To decide the hours of opening and timetable.
Early childhood teacher	Early childhood training course	BA 4 years	To develop educational activities in the classroom and cooperate in the implementation of the educational project of the context.
Educational Auxiliary	Compulsory education	6 to 9 years	To provide support services to teaching staff.
Cultural organizer	Compulsory education or vocational course Degree in	6 to 9 years "A" level BS or BA	To look after children during non-teaching activity periods providing cultural entertainment (play activities, games, etc.).
Psychologist	Psychology Degree in	Hon. 5 years	To be part of the pedagogical team and provide assistance in specific cases.
Social worker	social work	BA 4 years	To be part of the pedagogical team and provide assistance in specific cases.
Health worker	Nursing course	HNC 3 years	To be part of the pedagogical team and provide assistance in specific cases.

Source: DEB, 1999

2. Career statutes for early childhood teachers

The career statutes for early childhood teachers came into force, for the first time, in 1990.The statutes include professional conduct norms that define the specific rights and duties of teaching staff. The statutes fulfilled old aspirations on the part of the teachers who for a long time insisted on the official implementation of a single professional career.

Under the statutes only **early childhood teachers**, basic school teachers and secondary school teachers with adequate qualifications and training can be accepted as early childhood teachers.

Specific Professional Rights of Teachers:

- the right to participate in the educational process through direct intervention in pedagogical approaches and freedom to develop his/her own teaching methodology as well as manage the teaching-learning process;
- the right to training and information required for the discharge of professional duties;
- the right of access to technical, equipment and documentation support;
- the right to collective negotiations.

Other important points included in the statutes:

- Teachers should strive for excellence. This assumption underlies their rigth and duty to training and access to information to enable them to fulfil their teaching function; their right to access technical, equipment and documentation support helps them comply with their duty to ensure proper use of installations and equipment.
- Teachers are given the possibility to intervene in the pedagogical approach of the context where they work by means of the freedom they enjoy to adopt teaching methodologies of their choice and to manage the teaching-learning process.

Working hours per week - Teaching staff are obliged to provide 35 hours per week. Teacher's weekly timetable includes one teaching and one non-teaching component during five working days.

The teaching component - has duration of 25 hours per week.

Management and administration duties - as well as additional discharge of pedagogical duties entitle teachers to a reduction in the weekly total of teaching hours. The reduction is set by ministerial decision.

The non-teaching component includes tasks such as:

- *individual tasks* - preparation of class work and evaluation of the teaching-learning process; scientific or pedagogical research;
- *group context tasks* - team work related to the implementation of the educational project of the context including links between the school children and the community, provision of information and guidance to the children in collaboration with them, their families and the local and regional school services, as well as other type of tasks;
- *mobility and transition between levels of the education system* - All teachers have the possibility of applying to posts in other levels of the education system provided they qualify. The success of the application depends upon whether the applicant's pedagogical, scientific, technical and artistic qualifications meet the post requirements. Changes in posts within the educational system do not affect years of service totals.

Every year, the Ministry of Education calls for applications at national or district level to early childhood teacher's vacant posts within the public network.

Evaluation of teachers - The evaluation process of a teacher starts with the submission of his/her Activity and In-Service Training Report to Management. Evaluation elements and indicators include:

- workload;
- pedagogical relations with children;
- fulfilment of essencial objectives of the curriculum;
- responsibilities towards other educational components, namely school management and administration, educational guidance and pedagogical supervision;
- participation in projects and activities developed within the educational community;
- in-service training attended;
- studies and publications.

3. Initial and in-service training of early childhood teachers

For many years, early childhood teachers' qualifications required "O" level Diplomas plus the 3 year Diploma awarded by the Early Childhood Teaching Schools. This type of initial training was provided from 1946 to 1973 by private schools accredited by the Ministry of Education.

From 1973 to 1977, early childhood and primary school teachers were required to do "A" levels and enter Initial Training Schools for each level, for 3 years to obtain a Diploma equivalent to HND. Curricula included one theoretical component and one very strong practical component.

Early Childhood Teacher Training is regulated by the Framework Law of the Education System, Law 46/86 of 14 October and more specifically in Law 115/97 of 19 September:

- Early childhood, basic education and secondary education teachers obtain their professional qualifications via a higher education first degree course with Honours (licenciatura), the curricula of which are organised to meet the professional requirements of the correspondent level of education and teaching;

- Initial training for early childhood and basic schoolteachers is provided at the Escolas Superiores de Educação (Higher Schools of Education) and Universities.

The curricular structure of the courses should include, Decree-Law 344/89 of 11 October:

- one adequately adjusted training component leading to personal, social, cultural, scientific, technological, technical or artistic development;
- one Educational Sciences component;
- one Pedagogical Practices component.

There are training schools offering special education needs and inter-cultural education options thus contributing to a great diversity of training.

Specialized Training prepares teachers for specialized educational duties or activities (school management, pedagogical supervision, education of children with especial needs, research, etc.) and is offered at the Higher Schools of Education and Universities.

In-service training provides updating, improvement, reconversion and support to the professional activities of teachers leading to career development and mobility. In-service training is offered by institutions set up for this purpose or by public and private entities. It can also be provided by teaching institutions on their own or in cooperation with other public entities.

Training Centres are local municipal or inter-municipal centres set up and managed by pedagogues representing the various levels of education and teaching. Centres can either be the result of one single initiative or of an association between various schools. The setting up of these centres became possible through the financial resources made available under training programmes such as FOCO

and FORGES, both sub-programmes of PRODEP, the education development framework programme for Portugal co-funded by the European Social Fund. Although set up at the central level, these programmes are administered in such way as to allow decentralised management and the satisfaction of training requirements at both the national and local levels.

The aims of the Centres are: to contribute to in-service training promotion; to promote the exchange and publication of pedagogical experiences; to promote identification of training needs; to regulate training provision in accordance with national and local needs meeting, whenever possible, teachers individual requirements for assistance with training; to set up and manage resource centres.

There are 211 Centres operating in Continental Portugal.The number of schools associated to each centre varies: the smaller centres involve an average of ten schools; the larger ones involve more than one hundred, a few of which involving around one hundred and fifty schools.

Many centres have established protocols with various institutions to obtain additional support to the development of their training programmes. The majority of these partners are HE institutions. Some centres have established protocols among themselves (Decree-Law 249/92 of 9 November).

In accordance with available 1996/97 data 4.005 teachers were working within the Public Network of Pre-School Education (Continental Portugal). Of that total 23 were men and 3.982 were women i.e. men represented 0.57% of early childhood teachers. Eleven percent of the total held academic qualifications higher than those required when they first entered the profession. In recent years an increasing number of teachers have enrolled in BA Honours degrees and postgraduate Masters courses.

Table 26: Teachers per academic level, public network,1996/97

Academic Level	M/F	%	F	M
Bachelor degree without Honours	3575	89	3555	20
Higher Diploma in Education	349	9	348	1
Bachelor degree with Honours	77	2	75	2
Masters	3	0	3	0
PhD	1	0	1	0
TOTAL	4005	100	3982	23

Source: DAPP, Boletim de Recolha Estatistica

4. ECEC staff salaries

It should be noted that salaries paid within the public network differ from those paid in the private network and in the contexts under the Ministry of Labour and Solidarity. It should also be stressed that in many contexts of the private solidarity network salaries as agreed and quoted in the Working Conditions Regulating Diploma are not practised.

Table 27: Teachers' wages, 1998

Post	Salary
Public network teacher	146 000$00 - 486 400$00
Private network teacher	148 000$00 - 331 100$00
Private/solidarity network teacher (IPSSs)	114 400$00 - 185 020$00

Source: FENPROF, Novas Tabelas para 1998/99

C — Programme contents and implementation.

1. Curricular guidance

Pre-school educational practices in Portugal have always been highly diversified due to the inexistence of a clear attribution of pedagogical responsibilities and therefore, each educational context established its own pedagogical approach. However, early childhood teachers were exposed to common objectives during their initicial

training, which resulted in the adoption of relatively similar methodologies. Most teacher training schools based their training on child focused methodologies. The João de Deus Teacher Training Schools, however, followed methodological objectives and principles that emphasised academic learning.

Constraints in the workplace and in working conditions were to a great extent responsible for defficiencies in early childhood educational provision and consequent loss of quality:

- The teacher was often working on his/her own and was totally responsible for the development of his/her work;
- Teachers were working in isolation from each other and thus unable to meet with other teachers to share their experiences;
- Total separation between early childhood and basic education which placed the former outside the system;
- Lack of in-service training facilities meant that teachers were unable to improve pedagogical practice and the quality of their teaching progressively regressed.

The quality of professional practice in such a scenario was clearly dependent upon the capacity and the will of individual teachers.

Compulsory education was the minimum qualification requirement for auxilliary staff. This meant that teachers were unable to get pedagogical support from them.

Taking into account the overall level of teaching and teaching support required, discussions started in 1996 with the aim of producing a set of general principles, which could be extended to all existing and future provision. Such principles needed (1) to define in very clear terms pre-school learning contents and, simultaneously (2) to reflect existing professional capacity. Such curriculum guidelines should also aid pre-school teachers in the application of adequate and more rigorous criteria in their professional approach.

Discusssions were centred on the definition of pre-school education considered from the point of view of it being the first phase of longlife education. Viewed as such it naturally followed that curriculum guidelines should constitute a decisive element for improving quality provision, introducing innovating and stimulating approaches in pedagogical activity.

Official publication of the **Curriculum Guidelines** for Pre-School Education was preceded by a long discussion process involving the preparation of three drafts. The first draft was analysed by "institutional partners" i.e. Regional Directorates for Education, Inspector-General of Education, Initial Teacher Training Schools, Teachers' Association, Teachers' Union, Association of Private Education Providers (Private Sector, IPSSs, Misericórdias) and Parents Associations.

A second draft was produced based on comments received from the institutional partners and was distributed among groups of pre-school teachers for comment. Teachers were asked to try and apply the proposed guidelines in their contexts prior to expressing their views. Some groups met informally. Other groups participated in the Círculos de Estudos (Study Groups) i.e. a type of continuous training aimed at preparing teachers to question and introduce change in their professional approaches. Comments from teachers were incorporated in the draft and the final version of the Curriculum Guidelines was prepared.

2. Curriculum Guidelines

Curriculum Guidelines are not a programme. Instead, they are (1) a set of principles aimed at assisting teachers in making decisions conerning their approaches, i.e. guiding the educational process of the children; (2) a common reference for all teachers of the National Pre-School Network used in the organization of the educational component.

They are not a programme and differ from some curriculum conceptions in that:

- their perspective is based on the teaching rather than on expected learning;
- their scope is wider i.e. they enable the adoption of diverse educational options and, therefore diverse curricula.

Guidelines are organized as follows:

1) General principles and pedagogic objectives as stated in the Framework Law of Pre-School Education;
2) Bases and organizational principles of the Guidelines;
3) Guidelines.

Curriculum Guidelines are based on the following interrelated concepts:

- children's development and learning are concurrent;
- children are the subjects of the educational process, therefore their knowledge should be valued and serve as the starting point for the acquisition of new knowledge;
- multi-faceted learning i.e. recognition that learning is interrelated and not divided into separate areas;
- children's questions must be answered, a principle involving a differentiated pedagogical approach centred on cooperation within the group.

Curriculum development is the teacher's responsibility and should take into account not only the above concepts but also:

- *general objectives* as stated in the Framework Law of Pre-School Education as follows:
  - — to promote children's personal and social development based on democratic life experiences within a perspective of educating towards citizenship;

— to promote children's integration in diverse social groups fostering respect for different cultures and their awareness as members of society;
— to contribute to equal opportunity practices in the access to schooling and successful learning;
— to stimulate children's global development taking into account their individual characteristics as well as favouring behaviours leading to significant and differentiated learning;
— to develop expression and communication skills fostering information processing, aesthetic sensitivity and understanding of the world;
— to promote inquisitiveness and critical thought;
— to provide conditions of well-being and safety to children, namely in relation to individual and collective health;
— to detect situations of maladjustment, defficiencies or precocity and provide guidance to children;
— to promote family participation in the educational process and establish collaborative relations with the community.

- *organization of the educational environment* as a support to teachers' performance. Educational environment includes various levels of interaction: the organization of the group, the space and the time; the organization of the educational context itself; relations with parents and other partners in the education process;

- *content areas* should be viewed as a general reference to be taken into account when planning and evaluating learning opportunities:

1) personal and social development area;
2) expression/communication area:
   — motor, drama, art and musical expression;
   — oral and written language;
   — mathematics.
3) knowledge of the world area.

- *educational continuity*, a process which has its starting point at what the children already know and creates the conditions for the successful continuation of learning;

- *educational intentionality* which stems from teachers' observations, planning, teaching and evaluation, i.e. components involved in a process which should adapt itself to children's needs.

An important chapter of the Law covers the *general guidelines*, which should underlie teachers' pedagogic practices providing quality teaching, open to innovation and diverse approaches leading to the achievement of the curricular guidelines.

Planning is understood as a *joint activity* on the part of teachers working in the same educational context with the participation of the children, parents and the community; it should take into account individual and group observation results so that it can achieve pedagogical differentiation and fit pedagogical practice to children's needs.

Teachers are encouraged to reflect upon their pedagogical intentions and how best to fit their options to their own teaching characteristics. Ongoing planning and evaluation is thus important and valued.

3. Curriculum Guidelines and pedagogical organization

Educational contexts are coordinated by a pedagogical director who must be a pre-school teacher or an educational professional recognised by the Ministry of Education. The duties of the pedagogical director include:

- to coordinate the implementation of the educational project of the pre-school context;
- to coordinate all educational activities, namely the implementation of the curricular guidelines as well as socio-educational activities;

- to provide technical guidance to teaching and non-teaching staff;
- to distribute teaching and non-teaching tasks among staff members in accordance with norms agreed to within each individual contexts;
- to set opening hours in accordance with family needs, safeguarding the well being of children and taking into account context norms.

Pedagogical activities carried out in pre-school educational contexts are evaluated in accordance with *evaluation* criteria. Of these three are highlighted:

- the efficacy of educational and socio-educational approaches in support of children's balanced development;
- pedagogical quality assessed in accordance with the curricular guidelines;
- technical quality of the infrastructures, educational and socio-educational spaces, equipment and services provided to children.

4. Strategies for the promotion of innovation and educational quality

Decisive factors for the promotion of quality education and pedagogical innovation adopted in the last few years:

- publication and implementation of the Framework Law of Pre-School Education;
- adoption of Curriculum Guidelines;
- high number of awareness raising and training sessions involving 2075 pre-school teachers of the national network (public and private) to promote pedagogical innovation through discussions concerning the curricular guidelines;
- through the introduction of adequate legislation, incentives were established to promote the building and renovation of schools and equipment, mainly in deprived areas.

Education for cultural diversity
The Portuguese educational system recognizes that all children have

the right to pre-school education, and values all types of diversity, be it cultural, ethnic, linguistic, religious or associated with any type of physical disability.

In 1991, the Ministry of Education set up the Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural (the Coordinating Secretariat for Multicultural Educational Programmes), with the aim to promote educational participation of minority ethnic groups and migrant families.

Among the various activities promoted by the Secretariat, reference should be made to the **Projecto de Educação Intercultural** (Intercultural Educational Project) which took place between 1993 and 1997 in areas of high concentration of migrant populations. The Project aimed at promoting in area schools the different cultures and skills represented in the area, improve relations between the schools, the families and the community and give psychological and social support to pupils and families. Although planned, the Project was unable to extend provision of the last year of pre-school education to children.The Project also aimed at improving the quality of teaching provision within the scope of intercultural education. (Decision 170/ME/93, of 20 July).

It should be noted that included in pre-school education objectives there are two which encourage education for citizenship and multicultural integration, i.e.

- to promote children's personal and social development based on democratic life experiences within a perspective of educating for citizenship;
- to promote children's integration in diverse social groups, in full respect for cultural plurality and encouraging the progressive internalization of their roles as members of society.

Education of children with special educational needs
(Please see Section II, para 1.d)

Transition to the 1st cycle and pedagogical continuity

The **Escolas Básicas Integradas** (Integrated Basic Schools) also known as EBIs, were created to enable all children to stay in the same school environment from pre-school to completion of the 9 years of compulsory education, and to be taught, whenever possible, by the same group of teachers in order to promote a strong identification with the school and good interaction between the teaching staff, the families and the community. These are recognised as fundamental conditions for educational success. Furthermore, this model enables improved management of educational resources (Decision 19/SERE 7 DEAM/90, of 15 May).

The main aims of pedagogical innovation to be developed within the scope of the **Territórios Educativos de Intervenção Prioritária** (Educational Areas for Priority Intervention), known as TEIP's, are: improvement of educational and children's learning environments to prevent absenteeism and early school leaving, through multiple and diverse educational provision favouring the integration of the various learning phases including pre-school education; the creation of conditions favouring school/active life links; the progressive coordination of educational policies and the articulation of experiences in schools belonging to the same geographical area and the community, to attain improved management of resources and joint development of educational, cultural, sport and free time activities leading to the possible restructuring of the school network (Decision 147-B/ME/96, of 10 July)

The **Programa ALFA** (ALFA Programme) is an educational project developed for the first cycle (Primary) which promotes, in particular, the articulation with the pre-school on the one hand and with the 2nd cycle, on the other. The following objectives have been set together with social partners and higher education institutions:

- provision of safe shelter and follow up to children after school hours through the extension of the school timetable;

- promotion of basic knowledge and adequate teacher training;
- introduction to methodologies concerned with the development of creativity and research skills;
- production of quality pedagogical materials; support to dissemination of "good practice" and promotion of school networks engaged in common quality projects.

Schools Autonomy. School autonomy means that all decision making over strategic, pedagogical, administrative, financial and organizational matters within the agreed educational project rests with the school. Particular attention is paid to the first cycle schools and the pre-schools so that they become fully integrated within the principles of autonomy, administration and management of the public school network. (Decree-Law 115-A/98, of 4 May).

The Department of Basic Education has of late been trying to stimulate associations among Jardins de Infância. According to 1997/98 data as many as almost 77% of Jardins de Infância only had need for one teacher; 19% required two teachers (i.e. two classrooms) and 3% three teachers. Only 1.5% of Jardins de Infância had between four and nine teachers working.

Curriculum Flexibility. The diploma establishing the general principles related to curricular restructuring contained in the Law establishing the Bases for the Education System was published in 1989 (Decree-Law 286/89, of 29 August).This Diploma highlights the need to ensure that all parents are able to enrol their children in pre-school education as a means to promote successful schooling. In 1997, the Ministerial Decision 4848/97, II Series, launches a discussion programme involving all schools of the Basic Education system to review existing curricula. In essence, schools are given the possibility of deciding their own curricula, within the scope of autonomy and management norms, in accordance with their agreed educational project and in collaboration with their respective area community.

Partnerships with parents and the community
Partnerships between schools, parents and the community are promoted so that families and local authorities are able to participate in the educational process of the children. It is officially recognised, therefore, that parents and guardians should:

- participate, through their own elected representatives or representative associations, in the management of educational contexts;
- develop relations of educational cooperation with the educational agents;
- give advice as to opening hours;
- participate under the pedagogical guidance of the educational context, as volunteers, in extra socio-educational activities.

D — Participation and support to families

1. Participation of parents and guardians

In accordance with the Law establishing the Bases of the Education System, pre-school education considered as the first phase of basic education complements the educational role of the family. From this point of view the school should establish close cooperation links with parents and guardians to achieve successful learning and balanced development of the children. Within the scope of pre-school education parents and guardians should:

- participate, through their own elected representatives or representative associations in the management of educational contexts;
- develop relations of educational cooperation with the educational agents;
- give advice as to opening hours;
- participate under the pedagogical guidance of the educational context, as volunteers, in extra socio-educational activities.

In accordance with the new Diploma regulating the autonomy, administration and management of pre-school educational contexts as well schools of the Basic and Secondary Education Systems, autonomy is regarded as an investment in the schools and in the quality of education. As such, autonomy should be ever present within a culture of shared responsibilities involving all members of the educational community.

The concept of school centred educational organization and administration must be based on the valorization of the various interlocutors within the educational process, namely teachers, parents, pupils, non-teaching staff and local government representatives.

Within each educational context parents and guardians may organize themselves into Parents Associations with the aim of guaranteeing their rights and duties as agents first and foremost responsible for the education of their children and guards, safeguarding freedom to teach and learn as well as promoting best quality teaching. (Decree-Law 372/90, of 27 November).

According to Bairrão (1999), p.73, the public network Jardins de infância tend to hold more parents meetings during the school year (average 3.25) than private contexts (average 1.6). Although unusual, public network contexts tend to make more home visits than their private counterparts.

There is a national parents association, CONFAP - **Confederação Nacional das Associações de Pais** (National Confederation of Parents Associations) as well as regional federations.

2. Information to parents

Every year, school management must ensure that enrolment dates for the various educational levels are publicly and widely displayed in the community.

To complement this initiative, the Ministry of Education promoted a publicity campaign concerning pre-school provision, called "A good start lasts for life" on television, in cinemas and through pamphlets. A telephone line, the Green Line, operated by professional staff of the Ministry of Education has been made available so that the public can be quickly and efficiently informed.

Publicity and awareness raising campaigns are also promoted in schools, hospitals, health centres, boroughs, local authorities among other institutions.

3. Support measures extended to parents to meet professional and family requirements

Maternity leave. Working women are eligible to 120 consecutive days of leave, 90 of which must be enjoyed after the birth. The remaining 30 days may be enjoyed, either in part or in total) before or after the birth. Fathers are eligible to paternity leave in accordance with the joint decision of the couple as long as certain requirements concerning the rights of mothers are safeguarded.

Breast feeding protection. Women who opt for breast-feeding are eligible to two one-hour rest periods per day.

Leave to assist sick children under age and family. By law, this type of assistance is equivalent to workers' sick leave entitlements.

Flexible time. Parents are allowed to regulate their working hours to ensure the protection of their children.

Special leave to assist disabled and chronic patients. The father or the mother are eligible to periods of six months leave up to a maximum of four years, to provide assistance to a disabled or chronically sick own or adopted child as well as the child of one of the parents, during the first 12 years of the child's life. (Law 18/98, of 28 April).

Recently, by resolution of the Council of Ministers, the time spent by a worker in school activities or meetings during working hours can be rightfully justified as absence from work.

4. The role of local communities

Local communities have the duty to meet the aspirations of the population and satisfy family needs through the provision of crèches, amusement spaces and other recreational activities.

Parents and families are the members of the community who have more direct contact and participation with school life. However, in small and well structured communities where inter-generational relations remian strong, school-community interactions do occur.

In the large urban and suburban areas, where citizen inter-relations are weaker, school community interactions are rare, although awareness is increasing as to the need to bring schools and local communities to work closer together.

The guidelines issued by the Ministry of Education consider the role of schools as decisive in the reorganization and provision of basic education to all citizens, be it through direct or contracted support as well as in the definition of local and regional policies to raise awareness, promote and preserve the cultural heritage and the values of active citizenship.

E — Funding

Public funding for pre-school educational contexts is under the joint responsibility of the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity.

Within the Public Network the pre-school educational component is fully funded by the State. Within the Private Solidarity Network, since

1997 the State has been increasingly co-funding the educational component and the quality improvement of the services provided. It is expected that by 2000/2001 the State will be supporting all costs incurred with the educational component and the promotion of pedagogical quality. The State also shares the costs incurred with the family support component. There are three basic types of financial support available to families:

- starting from the current school year the State pays Esc. 13.330$00 per child/month to meet educational component costs including the salaries of the early childhood teacher and of the auxilliary staff member as well as a proportion of costs incurred with the acquisition of didactic and pedagogical materials;
- the State pays Esc.9.514$00 per child/month towards the costs incurred with the family support component i.e. meals, socio-educational activities. Costs are shared between the State, the Institutions and the families in accordance with their income;
- in support of those Private Solidarity Institutions operating in socio-economic deprived areas, the State created a Socio-Economic Compensation Fund to complement and compensate for the loss in family payments and thus enable the institutions to maintain their operations.

In the Private Network, including private and cooperative contexts, funding is based on monthly fees paid by the families. Contexts may request financial assistance towards needy families, in accordance with their income and in compliance with the amount set in the Ministerial Decision 20 250/98, II Series.

The subsidy which is attributed is estimated in accordance with the average value of the annual fees set by the educational context (320 000$00 in 1997/98) and family income as shown in the following Table.

Monthly family incomes higher than 85 050$00 cease to be eligible for subsidy. When calculating family income, yearly taxes and

contributions as well as annual house mortgages up to 360 000$00 together with non-refundable health expenses are excluded.

Table 28: Shared costs between the State and the families according to their income

Income	Average annual fees	State	Families
Very low	320 000$00	166 400$00	153 600$00
Low	320 000$00	112 000$00	208 000$00
Average/Low	320 000$00	80 000$00	240 000$00
Average	320 000$00	64 000$00	256 000$00

Source: Departamento de Gestão Financeira, Ministério da Educação, 1999

Fiscal benefits for all families. For income tax purposes, expenses incurred with education (books, fees, transport and meals up to a ceiling of 375.000$00 and 385.000$00 per family for 1997 and 1998 respectively) are deducted from gross annual income.

State costs with pre-school education

In 1997, expenditure in pre-school education was as follows:

Public Network .... 24 919 249 000 escudos

Private Network:
Private Solidarity Network .... 35 751 450 000 escudos
Private and Cooperative Network .... 10 276 253 000 escudos
Total: .... 70 937 952 000 escudos

Attention should be paid to (a) Public Network amounts correspond to the Budget of the Ministry of Education inclusive of 892 966$00 transferred to Municipalities; (b) estimates are given insofar as the Private Solidasrity Network and the Private Network.

In relation to the Private Solidarity Network estimates are based on the maps of costs and returns of the Institutions (IPSS's). In relation

to the Private and Cooperative Network expenditure estimates were based on the product of annual fees received by pre-school education contexts (320 000$00, referred above) and number of enrolled pupils, in accordance with the data gathered by the Department for Evaluation, Prospective Analysis and Planning of the Ministry of Education.

Expenditure distribution in pre-school education

As mentioned above, costs are shared between the State, through the Public Administration, and families. The following Table shows percent estimates of the contributions by both sides.

Table 29: Expenditure distribution in pre-school education (%)

	Public network	Private network	
		Solidarity	Private&Coop.
Public administration	100 %	62 %	5 %
Families	—	38 %	95 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Source: Departamento de Gestão Financeira, Ministério da Educação, 1999

The contributions paid by the Public Administration were transferred from the Ministry of Education's Budget, through the celebration of contracts with the Private Institutions offering pre-school education; insofar as the Private Solidarity Network is concerned, financial support was extended by the Social Security Regional Centres through agreements of cooperation established with the Private Social Solidarity Institutions who offer pre-school education facilities.

The specific case of the Autonomous Regions of Madeira and Açores

Autonomous Region of Madeira

The pre-school system in the Autonomous Region of Madeira (ARM) is defined in the Regional Legislative Decree 25/94/M of 19 September. Matters relating to this subject are under the responsibility of the Regional Directorate for Educational Innovation and Management, Division of Pre-School Education. At the official level, pre-school education in the Autonomous Region of Madeira today includes crèches and Jardins de Infância which are open from 08.00 to 18.30 and function with two teachers per classroom and one or two auxiliary members of staff per classroom. The number of children per room varies between 15 in creches and 25 in Jardins de Infância.

Management of the educational contexts is assured by the following entities:

- Director, elected among teachers working in the context, with no teaching work and all responsibilities envisaged in the Law;
- Pedagogical Council;
- Consultative Council.

The Law envisages the preparation of the following documents:

- Educational Project;
- Pedagogical Projects;
- Planning;
- Evaluation;
- Internal Rules.

In parallel to the above mentioned structures, there are *Pre-School Education Units* (3-5 year olds), which are classrooms running in first cycle schools. In such units the numbers of children in each

classroom varies between 20 and 25 and have two teachers in attendance. Opening hours is from 08.30 to 15.30 and the children are given a light meal after school time free of charge. Education in these units is also free of charge.

Emphasis is given to Pre-School Education Units which function within Full Time Schools. Opening hours in such units is from 08.30 to 18.00, education is free of charge as well as lunch and afternoon light meal.Two teachers are in attendance in each classroom. In these Units priority is given to 5-year-old children, but younger children can be enrolled subject to availability of places.

In addition the Private Social Solidarity Institutions also run pre-school contexts similar to those of the Public Network. In the above Institutions there is only one teacher per classroom and a teacher assures the pedagogical direction.

Rate of pre-school attendance

In the Autonomous Region of Madeira the current attendance rates are 30% in creches, and in pre-school contexts, 42% of 3 year old children, 55% of 4 year old children and 88% of 5 year old children.

The following Tables show statistical data about various indicators, i.e. attendance rates and number of classrooms in pre-school education contexts for 1998/99; and the evolution of attendance rates per children's ages.

Funding

A monthly contribution is paid in these educational contexts. The contribution varies between 1 010$00 and 21 020$00, including meals. Contributions are estimated in accordance with the Decision issued by the Regional Secretariat for Education.

Table 30: Pre-School Education Network, 1998/99

Municipalities	Creche		Pre-school education					
			J. Inf.		Pré-Esc.		TOTAL	
	P	C	P	C	P	C	P	C
ARM	1 023	72	3 470	151	3 417	163	6 887	314
Calheta	0	0	89	4	254	14	343	18
Câmara de Lobos	0	0	430	19	458	21	888	40
Funchal	814	55	2 508	107	908	40	3 416	147
Machico	97	7	143	7	517	23	660	30
Ponta do Sol	0	0	0	0	211	10	211	10
Porto Moniz	0	0	17	1	72	5	89	6
Porto Santo	33	3	72	3	57	3	129	6
Ribeira Brava	24	2	69	3	235	11	304	14
Santa Cruz	55	5	142	7	343	15	485	22
Santana	0	0	0	0	183	10	183	10
São Vicente	0	0	0	0	179	11	179	11

Source: Secretaria Regional de Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1998
P- pupils
C - Classrooms

Table 31: Evolution rate of pre-school attendance, 1990/91 to 1997/98

School year	3 year old			4 year old			5 year old			TOTAL		
	C	F	%	C	F	%	C	F	%	C	F	%
1990/91	3820	919	24	3948	1292	33	4123	2051	50	11891	4262	36
1991/92	3870	880	23	3820	1333	35	3948	2396	61	11638	4609	40
1992/93	3672	1143	31	3870	1503	39	3820	2420	63	11362	5066	45
1993/94	3547	953	27	3672	1464	40	3870	2524	65	11089	4941	45
1994/95	3459	1089	31	3547	1531	43	3672	2468	67	10678	5088	48
1995/96	3406	1139	33	3459	1614	47	3547	2678	76	10412	5431	52
1996/97	3475	1315	38	3406	1790	53	3459	2802	81	10340	5907	57
1997/98	3336	1416	42	3475	1924	55	3406	3009	88	10217	6349	62

Source: Secretaria Regional de Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1998
C- Number of children
F- Number of children who attend pre-school education

Autonomous Region of Açores

Pre-school education of the Public Network is extended to all the islands and municipalities of Açores with the exception of the Island of Corvo. In 1998/99 90% of the 150 the Public Network, with a total of 192 educational contexts, using 291 classrooms, almost totally integrated in schools of the first cycle of Basic Education, covered Boroughs in the Region.

The Private Network runs 56 Jardins de Infância, corresponding to 123 classrooms distributed among all the islands and municipalities as well as 30% of the Regional Boroughs. Sixty one percent of children attend pre-school education. Sixty eight percent of this population attends public network educational contexts. Break down figures show that 32%, 55% and 92% of 3, 4 and 5 year olds respectively attend pre-school education.

In the Autonomous Region of Açores, the Public Network of pre-school education is fully integrated in the schools of the first cycle of Basic Education insofar as installations and teachers are concerned. Early childhood teachers and first cycle teachers constitute a homogenous professional group.

On the other hand, the Private Network of pre-school education, is totally under the responsibility of Private Institutions of Social Solidarity, IPSS's, enjoying large support from the social security system. The educational contexts of the Private Network, almost all built or adapted with the participation of public funds, form an extensive network, which should urgently be harmonized with the public network.

Table 32: Number of children enrolled in pre-school education

Islands Açores	Enrollment		
	Total	Public network	Private network
Santa Maria	189	144	45
São Miguel	3 596	2 547	1 049
Terceira	1 794	1 112	682
Graciosa	146	121	25
São Jorge	348	191	157
Pico	452	336	116
Faial	401	278	123
Flores	107	76	31
Corvo	11	-	11
TOTAL	7 044	4 805	2 239

Source: Secretaria Regional de Educação, Divisão de Estudos e Estatística, 1997

Section IV

Evaluation and research

In Portugal, the State has gradually considered pre-school education as an important phase i.e. the first phase of longlife education. In practice, this increasingly important concept has been developed through the Programme for the Expansion and Development of Pre-School Education which, by virtue of recently approved legislation, is creating new synergies at the organizational and technical (training and pedagogical) levels. It is therefore too early to assess that its implications although some research efforts have and are being made to monitor that progress.

Information and data collected by researchers are being used in the creation of databases. Given the size of the country and the number of researchers working in the field of early childhood education it has been possible for them to follow each other's work and render more visible the results of their investigations. It is expected an improved coverage and dissemination of results so that these are of use to those responsible for the definition, application and evaluation of national early childhood policies.

Portugal is going through a particularly crucial period for the development of policies enhancing the value of childhood learning and of the child, both as an individual and a citizen. Concerted efforts are being made to improve childhood educational provision in all its components, i.e. teaching, equipment, materials and monitoring and evaluation of the whole educational process. Commitment to quality improvement includes the full application of equal opportunities, development of democratic experiences as well as organizational change and investment in continuing high standards in education practice.

Since 1994, it was created a consortium of institutions who develop research on pre-school education, such as ESE's and Universities

which after 1998 formed an association, the GEDEI, Group of Studies for the Development and Education of Childhood. This association aims at articulating synergies and initiatives in this field, to promote research and to be a partner and counsellor to the political entities. It promotes multiple activities such as meetings and seminars and prepares a first scientific publication, at national level, specifically on pre-school education.

Research, as pointed out above, has been following such developments. The most significant studies are highlighted hereunder, divided according to three main research streams: quality evaluation studies regional network studies and studies on models and their implementation.

1. Quality evaluation studies

This research stream considered the question: "What is quality in pre-school education?". Some of the research results in this area (Bairrão, J., 1992 to 1998) may have a bearing on policy decisions.

Quality evaluation studies were carried out as a national project to be included in the "International Study on Pre-School Education and Early Childhood Care" whose aim was "to study the diversity and quality of educational experiences of three to six year old children in diverse socialization contexts (jardins de infância and family) and analyse the impact of such experiences on the development of the children and on the quality of life of their families". The Project was developed in three phases:

- Studies on types of childhood provision;
- Studies on family educational practices;
- Studies on the quality of the provision in educational contexts using the "ECERS - The Early Childhood Environment Rating Scale" on a national sample representative of the various types of contexts.

As a result, the following papers have been published:

- Bairrão, J., Barbosa, R., Borges, I., Cruz, O., Macedo Pinto, I. (1990). *Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Sete Anos (National Profile of Care Provision to Children up to Seven Years of Age).* Lisboa: Fundação C. Gulbenkian;
- Bairrão, J. & Tietze, W. (1994). *A educação pré-escolar na Comunidade Europeia (Pre-school education in the European Community).* Lisboa. IEE;
- F.P.C.E. (1997), *Educação Pré-escolar em Portugal. Estudos da Qualidade de estruturas Pré-Escolares (Pre-school education in Portugal. Studies on the Quality of Pre-school structures).* Relatório (Report). Centro de Psicologia da Universidade do Porto. Linha de Investigação 3: Psicologia do Desenvolvimento e Educação da Criança.(University of Porto Psychology Centre. Research Line 3: Psychology of Child Development and Education).
- Tietze, W., Bairrão, J., Leal, T. & Rossbach, H:G: (1998). "Assessing quality characteristics of centerbased early childhood environments in Germany and Portugal. A cross-national study". *European Journal of Psychology of Education,* 2, 283-298.

The Departamento da Educação Básica has acquired a quality evaluation instrument for application in Jardins de Infância developed by the University of Worcester (Pascal & Bertram, 1995). This instrument is being adapted and will in due curse, be tested. Only then it will be available for distribution and wider use.

2. Regional network study

Difficulties in obtaining integrated data on a number of services involved in child care and education prompted the Escola Superior de Educação de Santarém to carry out a study (started in 1992) in the

Santarém District, funded by the Fundação Calouste Gulbenkian PROCEPE - "Actas do I Encontro Regional de Educação de Infância do Distrito de Santarém" (Cardona, 1992). This study aimed at "characterising every type of initiatives in the District of Santarém with children from birth to 5 years of age, in the field of education, health and social security" and was developed in three phases:

- Collection and analysis on existing statistical data (1992);
- Collection and analysis of updated data provided by various institutions/services (1993);
- Local borough studies (1995/1997).

To disseminate the results of this study two Regional Childhood Education Meetings were organised (February 1993 and July 1995) and the following paper was published:

- Cardona, M.J., Costa, F., Alves, M. et al (1995). *A Educação de Infância no Distrito de Santarém*. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian.

3. Studies on models and their implementation

Prior to the publication of the Curriculum Guidelines for Pre-School Education a study was started with the aim of providing a framework and in-depth analysis for some specific pre-school education models (High Scope, Modern School and Reggio Emilia) of which the first two were already being applied by a significant number of Jardins de Infância.The study: "Projecto de Infância: contextualização de modelos de qualidade para a educação pré-escolar" (Childhood Project: a framework for pre-school education quality models) aims at "identifying quality curricula for childhood education and provide them with a framework suited to the Portuguese reality" and is being developed with respect to three components: research, training and intervention.

The study looked first at the High Scope model. A paper "A construção social da moralidade pela criança pequena" (The young

child social construct of morality) (Formosinho, 1992) was published. In it the researcher "looked at the strategies teachers use within the High Scope curricula to work from the educational point of view with situations previously identified as relating to morality issues".

On the other hand the low population indices registered in parts of the Portuguese territory call for specific forms of pre-school organization. Itinerant provision centred on the family was the object of a PhD Thesis (Cruz, Maria Isabel Santana, 1994). Itinerant provision is being organized in some parts of the country and is supported by a non-profit association (ICE- Instituto das Comunidades Educativas - Institute of Educational Communities), in parallel with other types of itinerant educational provision.

The Centro de Estudos da Ccriança - CESC (The Child Studies Centre) operating within the Instituto de Estudos da Criança (Child Studies Institute) is na institution of the Universidade do Minho, aims at promoting and coordinating scientific activities in child studies. General objectives of the Center are:

- to promote the development and the publication of research activity in the child studies field, according to the principles and objectives of the Child Studies Institute;
- to improve, coordinate, support and develop research projects;
- to allocate human and material resources to projects;
- to promote outside funding for projects;
- to promote and develop advanced training as well as to organize seminars and other iniciatives within CESC;
- to promote the release of information concerning the scientific activity of the Center;
- to contribute to exchanges between national and foreign scientific institutions;
- to develop community services whitin the scope of education and child support.

CEDIC - Centro de Documentação e Informação sobre a Criança (Child Documentation and Information Center), created in 1997, within CESC, aims at putting at the disposal of all interested parties a vast collection of documents. E-mail adress is as follows: CEDIC@iec.uminh.pt and INTERNET site www.iec.uminh.pt/cedic.

Apart from developing research projects the members of the Center participate and present papers in national and international scientific meetings, they publish and develop other activities.

Section V

Conclusion

The aim of this Report is to give a comprehensive account of the "state of the art" in early childhood education and care in Portugal (children from birth until they enter the first cycle of compulsory education).

After a long period of non-investment by the State in this level of education, the change of government in 1995 resulted in a clear investment policy in Education, as a whole, with particular emphasis in pre-school education.

A legal framework for cooperation was established between the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity involving their partners in the Plan for the Expansion and Development of Pre-School Education. It is only natural that such recently established legislative process based on a model of partnerships is requiring constant monitoring to ease difficulties related to the implementation of the model in the field and prevent distortions and perversed results.

- By the year 2 000 pre-school attendance rate should be 90% of 5-year-old children. Work towards the fulfilment of this objective continues to be based on a system of partnerships and the involvement of all sectors of the civil society in the project;
- A second important objective is related to the improvement of quality in the provision of pre-school services. In this context, quality improvement means provision of truly educational and social support services, implying the extension of opening hours and the provision of meals in the Jardins the Infância of the public network as well as the development of educational activities in the Jardins de Infância of the Solidarity Network; the role of the

Inspector-General of Education is decisive in this context; it is therefore essential and urgent that the Inspectorate is able to increase the number of inspectors specialized in pre-school education;

- The quality of childhood educational contexts is also dependent upon strong parental leadership and involvement. It is also important to establish new management techniques to preserve the specificity of early childhood educational contexts when they are integrated in other educational establishments;
- Government should continue to be involved in the implementation of the Curricular Guidelines through the establishment of dynamic partnerships with training institutions able to monitor progress in the field;
- Provision for children in the 0 to 3 years of age group at present causes understandable concern. Government should implement a strategy similar to that adopted for the 3 to 6 years of age group. If education and training is to become a lifelong experience the importance of the educational component should be recognised in the 0 to 3 years of age group by ensuring the educational quality of the providing institutions;
- Investment should be made in the articulation of pre-school education with the first cycle of basic education through the development of joint educational projects or even the development of joint management structures;
- Investment in early childhood staff training is also na important priority, especially within the private and solidarity sectors. Incentives should urgently be created for teachers working in isolated and/or deprived areas. Schemes to attract male teachers to work with young children should also be devised;
- A sensitive area relates to salary disparities among professionals working in the sector. In spite of government's clear intention to regulate this question through increases in the financial support to the IPSS's, regulations are far from being applied in the field;

- The ultimate challenge is to persuade the municipalities that they are responsible for the network (public and private) operating in their respective areas. In partnership with families, municipalities have a decisive role in this matter. As they become more aware and sensitive to this citizenship dimention, investment is likely to increase;
- The State is responsible for investment in innovation and research. Without the introduction of well publicised good practice codes and without research into questions related to the regulation of the system, it will not be possible to improve the quality of the Portuguese pre-school education.

Bibliography

Almeida, et al (1995). *Os Maus Tratos às Crianças em Portugal. Relatório Final.* 1ª fase. Policopiado.

Bairrão, J. e Tietze, W. (1995). *A Educação Pré-escolar na União Europeia.* Lisboa: Instituto de inovação Educacional.

Bairrão, J. (1999). *O Que é a Qualidade em Educação Pré-escolar ? Alguns Resultados Sobre a Qualidade da Educação Pré-escolar em Portugal.* In: DEB (Org.). *Qualidade e Projectos na Educação Pré-escolar.* Lisboa: Editorial do M. E.

Benavente, A. (Coord.) (1996). *A Literacia em Portugal: Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica.* Lisboa: CNE e FCG.

Bruner, J. (1986). *Actual Minds, Possible Worlds.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cardona, M.J. (1977). *Para a História da Educação de Infância em Portugal: Discurso Oficial* (134-1990). Porto: Porto Editora.

Carvalho, G. S. (1997). *Centro de Estudos da Criança/Anuário de Investigação.* Braga: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

CNE (1998). *Os Alunos com Necessidades Educativas Especiais: Subsídios para o Sistema de Educação.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Comité dos Direitos da Criança (1996). *Observações Finais do Comité dos Direitos da Criança sobre o Relatório Relativo à Aplicação, em Portugal, da Convenção.* Revista Infância e Juventude nº 2, 9-14.

Departamento da Educação Básica (1996). *Educação Pré-escolar em Portugal.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Departamento da Educação Básica (1997). *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Departamento da Educação Básica (1997). *Legislação.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Diário da República, II Série, nº 204. *Despacho Conjunto 186/ME/MSSS/MEPAT/96.* Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré- Escolar.

Diário da República, II Série, nº 174. *Despacho Conjunto 132/ME/MQE/96* 29/07/96.

Donaldson, M. (1979). *Children's Minds.* New York: W.W. Norton & Company.

Formosinho, J. (1994). *Parecer 1/94: A Educação Pré-escolar em Portugal.* Lisboa: Conselho Nacional da Educação.

Formosinho, J. (1995). *Parecer 2/95. A Expansão da Educação Pré-escolar: Análise de um Projecto de Decreto-Lei do Ministério da Educação.* Lisboa: Conselho Nacional da Educação.

Formosinho, J. e Vasconcelos, T. (1996). *Relatório Estratégico para a Expansão da Educação Pré-escolar.* Lisboa: Ministério da Educação.

IAC e CNASTI (1996). *O Trabalho Infantil em Potugal: Relatório do Grupo de Trabalho coordenado pelo IAC e pela CNASTI.* Lisboa: Instituto de Apoio à Criança.

Iturra, R. (1990). *Fugirás à Escola para Trabalhar a Terra. Ensaios de Antropologia Social sobre o Insucesso Escolar.* Lisboa: Escher.

Iturra, R. (1997). *O Imaginário das Crianças. Os silêncios da Cultura Oral.* Lisboa: Fim do Século Edições.

Ministério da Educação (1996). *Plano para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.* Lisboa: Ministério da Educação.

Ministério da Educação (1996). *Pacto Educativo para o Futuro.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Ministério da Educação (1998). *Educação, Integração, Cidadania: Documento Orientador para as Políticas de Educação Básica.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Ministério da Justiça (1994). Relatório Relativo à Aplicação em Portugal da Convenção sobre os Direitos da Criança. *Criança e Juventude*, 2: 9-116.

Pascal, C. e Bertram, A. (1996). *Avaliação e Desenvolvimento da Qualidade nos Estabelecimentos da Educação Pré-escolar: Um Programa de Desenvolvimento Profissional.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Pinto, M. e Sarmento, M.J. (Coord.) (1997). *As Crianças: Contextos e Identidades.* Universidade do Minho: Centro de Estudos da Criança.

Silva, M. (1990). *A Pobreza Infantil em Portugal.* Lisboa: Unicef.

Stoer, S. R. e Araújo, H.C. (1992). *Escola e Aprendizagem para o Trabalho num País da (Semi) Periferia Europeia.* Lisboa: Escher.

Wall, K. (1996). *European Observatory on Famlily Policies. Reports on Portugal - 1996* (Preliminary Version). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. (policopiado)

Inovação: Volume especial dedicado à Educação Pré-Escolar - vol. 10, nº 1, 1997. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. *Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.*

Glossary

Socio-educational or socio-cultural activities
Complementary/ Jardins de Infância timetable extension activities, which may include meal provision, for working parents' children.

Free-Time Activities (ATL)
Extra-school time-table activities, generally organised in places or institutions independent from primary schools which cover parents working hours.

Every-Day-Life Activities
Activities carried out by children in infant schools such as lay the table, dusting ... Terminology introduced by Maria Montessori, in Italy, in the "Casa dei Bambini".

Nanny
Person who is paid to care for one or more children during parents' working hours or other parental impediment *(Decree-Law 158/84 of 17 May and Normative Ministerial Decision 5/85 of 18 January).*

Infants' Entertainment Activities
Non-formal infants' educational activities involving pre-school and schoolchildren, generally integrated in wider community development projects.

Cognitive Competence
Skills related to thought processes as defined by Piaget.

Support Family Component
Please look up socio-educational or socio-cultural activities.

Educational Component
Time spent in educational instruction oriented by an early childhood teacher using the Curricular Guidelines.

Consulting Council
Set up in the public network Jardins de Infância through Decree-Law 542/79 - Statutes for Jardins de Infância - the Consulting Council is one of the Jardins de Infância management structures. It includes the Director (who presides), the teaching staff, one elected member from the auxiliary staff, two parents' representatives and a representative from local government (article 40).

Consultant
Term used in the Anglo-Saxon educational system to refer to an external professional called in to assist teachers in their pedagogical planning and work.

Educational Continuity
Interconnection between two educational levels to minimise adaptation difficulties when children start basic school.

Family Crèche
A group of nannies not smaller than 12 and larger than 20, residing in the same geographical area, who are technically and financially supported by the Regional Centres, the Santa Casa da Misericórida de Lisboa or Social Solidarity Institutions to develop activities for first and second infancy *(Decree-Law 158/84 of 17 May and Normative Ministerial Decision 5/85 of 18 January).*

Itinerant Education
Teacher who travels around various small villages teaching children who live too far away from school.

Pre-School Education
According to the Law of the Bases of the Education System (article 5) pre-school education is defined as that provided for children from three years of age to their entry into basic education with "formative characteristics which complement or substitute the educational role of the family with which close collaboration is established" (article 4).

Pre-Primary School
Education provided to pre-school education children in a primary school to provide them with formal learning opportunities. Pre-primary school in on the whole for 5 - 6 year old children and are under the Ministry of Education. In Portugal, pre-primary classes are only found within the Private and Co-operative System.

All-Inclusive School
According to the principles of the Salamanca Declaration the all-inclusive school extends schooling to all children, including children with special educational needs, attending the same regular classes.

Infant School
School with objectives, which are markedly educational in nature. "It should provide a very rich educational environment and is supervised by specialised teachers".

Bi-Valent Training
Common training for primary and pre-school teachers. Such teachers may opt to teach either level.This training is mainly directed at the Primary School level but includes some pre-school elements as well.

SafeKeeping
Care provided to children during parents' working hours by non-specialised staff.

Educational Intentionality
Please look up Educational Component.

Cultural Itineries
A choice of pre-school learning activities, which aim at integrating children in their culture. The activities are sufficiently ordered and free of time constraints to allow for children's socialisation.

Jardim de Infância
"Sometimes the word "school" is mistakenly used instead. Essentially, Jardins de Infância are non-formal educational contexts for 3 to 5 year old children where both children and adults are supervised by specialised staff; children are given opportunities to develop learning skills through self discovery and communication with other children and adults".

Itinerant Teacher
Please look up Itinerant Education.

Protocols of Collaboration
In the specific case of pre-school education, these are agreements between diverse partners (the State and from Civil Society) to widen the pre-school network.

Daily Routine
Ordering and sequencing of daily events in Jardins de Infância to allow children to understand the timetable as a "predictable series of events". "It provides a multi-faceted structure to support the development of activities and the creativity of children and adults".

Supervisor
Inspector.

Pedagogical Tutelage
It is the duty of the Ministry of Education to ensure that all children have access to quality education independent from their socio-economic background.

Abbreviations

AEEP Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo
Association of Private and Co-operative Educational Establishments

ANMP Associação Nacional dos Municípios Portugueses
National Association of Portuguese Municipalities

CAE Centro de Área Educativa
Educational Area Centre

CONFAP Confederação de Associações de Pais
Confederation of Parents Associations

CRSS Centro Regional de Segurança Social
Social Security Regional Centre, *Ministry of Labour and Solidarity*

DAPP Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento
Department for Prospective Evaluation and Planning, *Ministry of Education*

DEB Departamento da Educação Básica
Department of Basic Education, *Ministry of Education*

DEGRE Departamento de Gestão e Recursos Financeiros
Department of Management and Financial Resources, *Ministry of Education*

DES Departamento do Ensino Secundário
Department of Secondary Education, *Ministry of Education*

DESUP Departamento do Ensino Superior
Department of Higher Education, *Ministry of Education*

DGAS Direcção Geral da Acção Social
Directorate-General for Social Work, *Ministry of Labour and Solidarity*

DRE Direcção Regional de Educação
Regional Education Directorate, *Ministry of Education*

FOCO Formação Contínua de Professores e de Responsáveis pela Administração Educativa
In - Service Teacher Training

FSE Fundo Social Europeu
European Social Fund

GAERI Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais
Office for European Affairs and International Relations, *Ministry of Education*

GEDEPE Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar
Office for the Expansion and Development of Pre-School Education, *Ministry of Education*

GEF Gabinete de Gestão Financeira
Office for Financial Management, *Ministry of Education*

IAC Instituto de Apoio à Criança
Institute for Child Support

IGE Inspecção Geral da Educação
Inspector-General of Education, *Ministry of Education*

IIE Instituto de Inovação Educacional
Institute for Educational Innovation, *Ministry of Education*

INE Instituto Nacional de Estatística
National Institute for Statistics

ME Ministério da Educação
Ministry of Education

MF Ministério das Finanças
Ministry of Finance

MJ Ministério da Justiça
Ministry of Justice

MS Ministério da Saúde
Ministry of Health

MTS Ministério do Trabalho e Solidariedade
Ministry of Labour and Solidarity

NOEEE Núcleo de Organização Educativa de Educação Especial
Group for the Organisation of Special Education, Department of Basic Education, *Ministry of Education*

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
Organisation for Economic Co-operation and Development

ONG's Organizações Não Governamentais
Non-Governmental Organisations

PIDDAC	Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central **Plan for Investment and Development of Central Administration**
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal **Programme for Educational Development in Portugal**
RMG	Rendimento Mínimo Garantido **Guaranteed Minimum Income**
SAS	Serviço de Acção Social **Social Work Service**
SEAE	Secretaria de Estado da Administração Educativa **Secretary of State for Educational Administration, *Ministry of Education***
SEEI	Secretaria de Estado da Educação e Inovação **Secretary of State for Education and Innovation, *Ministry of Education***
UIPSS	União de Instituições Particulares de Solidariedade Social **Union of Private Social Solidarity Institutions**
UNESCO	**United Nations Education, Science and Culture Organisation**

Appendix I

Programas e projectos de apoio/ano de ínicio	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
Support to Family and Child	High Commission for Equality and the Family	Minors *Justice*	Protection of Minors
National Action *1992*	Ministries of Justice, Health, Education, Employment,NGOs	Children *Justice*	Evaluation of social indicators related with the well-being of children
Being a Child *1995*	Social Security Directorate General for Social Work	Children *Social*	Promotion of balanced development of children
Education for All	Ministry of Education	Pupils *Education*	Measures against early school leaving and unsuccessful schooling
Safe School *1994*	Ministries of Internal Administration and Education	Pupils and Schools *Education*	Reinforcement of security and articulation of resources
Support to Young People Associations	Portuguese Institute for Youth	Youth *Social*	Organisation and participation in activitie
Initiative	Portuguese Institute for Youth	Youth *Social*	Organisation and participation in activities
Children's Messages (Green Line) *1996*	Ombudsman	General *Justice*	Counselling on Children's Rights
Foco *1995*	Ministry of Education	Teachers *General*	Training in historical, legal, health, psychological and educational perspectives

124

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
National Programme Against Poverty	High Commission for Ethnic Minorities	Mainly gypsy and minority populations *Social*	Reduction of social, economic geographical disparities
Guaranteed Minimum Income	High Commission for Ethnic Minorities minority populations	Mainly gypsy and *Social*	Re-education of social, economic geographical disparities
SOS Child *1998*	Institute for Child Support	Children *Justice*	Publicity about Children's Rights
Education for Development *1997*	OITOS, CIDAC C.P. UNICEF	Youth *Social*	Youth awareness of cultural diversity, co-operation and interdependency
Social Reintegration	High Commission for Ethnic Minorities	Mainly gypsy and minority populations *Social*	Reduction of social, economic and geographical disparities
Adoption 2000 *1997*	Social Security	Children *Social*	Promote and facilitate adoption
Special Rehousing *1995*	Central Administration Local government	Resident foreigners *Social*	Eradication of shanty towns and precarious housing
Integration	Central Administration Local government	Needy *Social*	Social and Economic integration, Social equipment
Urban	Central Administration Local government	Needy *Social*	Rehabilitation of urban areas
Urban Intervention	Central Administration Local government	Needy *Social*	Renovation of run down urban areas

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
Education and health Promotion *1994*	Ministry of Education	Pupils, Teachers *Safety*	Awareness of safety problems
Childhood research in Portugal	University of Minho	Children *Social*	Children studies
Child Department	Ombudsman	Children *Justice*	Support to children
Childhood Emergencies	NGOs	Children *Social/Health*	Children's safety
Atinova	European Social Fund	General *Social*	Creation of a pilot network of Technical Assistance Centres
CITE *1995*	European Social Fund	General *Social*	Rehabilitation research through projects, scholarships and prizes
National Network of Handynet Centres	Employment and Professional Training Institute	General *Social*	Provision of information on Technical Assistance
QUALI *1995*	EU support	Disabled *Health*	Improvement of Individual Services for the Disabled and their Families
RENAACE	Horizon	Disabled *Health*	Urban, buildings and transport access improvement
HELIOS (I, II) *1993*	European Community	General *Health*	Functional rehabilitation, Integrated Education, Training and Social/Economic Integration and Autonomous Life

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
Sports Holidays 1980/90	Portuguese Institute for Youth	Youth and Disabled *Sport*	Financial support to sport activities
National Programme for Sport, Culture and Recreation *1995*	Institute for Sport	*Sport*	Priority to artistic/cultural and recreational activities
Early Intervention	Social Work	Young Disabled *Social*	Home help, therapy and monitoring
National Youth and Child Accident Prevention and Safety Promotion Programme environment	Directorate-General for Health	Children and Youth *Health*	Multidisciplinary training, intervention and research with EU support for safe/healthy
Oral Health	Directorate-General for Health	General *Health*	Widening of the health programme
Child and Youth Health Monitoring	Directorate-General for Health	General *Health*	To increase vaccination, prevention, primary care and regular assistance
National Vaccination	Directorate-General for Health	General *Health*	To generalise vaccination
Friendly Hospitals for Babies	Ministry of Health	Mothers *Health*	Promotion of breast feeding
National Programme for the Victims of Accidents	Ministry of Health	Youth *Health*	Promotion of safety in care for victims of accidents

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
National AIDS Programme CNLCS	Ministry of Health	General *Health*	Research, intervention, information and publicity activities
WHO's programme on Epidemiological Monitoring	CNLCS	General *Health*	Epidemiological control of identified AIDS cases
Support to AIDS infected Children	CNLCS	Children *Health*	Support to children infected with the AIDS virus
Solidarity	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Children *Health*	Support to children with AIDS
"Abraço"	CNLCS	General *Health*	Support to HIV/AIDS victims
Expansion and Development of Pre-School Education *1997*	Ministry of Education	Children *Education*	Support to families with their children's education providing autonomy, socialisation and balanced life
Youth Integration in Active Life *1997*	Ministry of Education	Youth *Education*	Youth at Risk of not finishing compulsory schooling
Go to School *1995*	Ministry of Education	Gypsies *Education*	Training of Gypsy mediators to stimulate school attendance
Intercultural Education *1993*	Ministry of Education	Ethnic Minorities *Education*	Covers areas with very high incidence of unsuccessful schooling

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
Innovate, Educating Educate, Innovating *1995*	Ministry of Education	Schools *Education*	Development of educational innovation projects in schools
Development Programme for Education *1994*	Ministry of Education	Older than 15 and adults *Education*	Exchange activities between schools with innovation projects
Think Environment in Portugal	Municipalities	Schools *Education*	Co-operation and synergies between schools
Health Promotion and Education *1993*	Ministries of Education and Health	Schools *Education*	Activities for the promotion of health education
"School Alive" *1997*	Ministry of Education	Schools *Education*	Health education and promotion activities
Group Studies on Alternative Curricula for Basic Education *1995*	Ministry of Education	Schools *Education*	Launching of a debate on efficient and flexible curricular management
Development of Physical Education and Sport in 1st Cycle	Ministry of Education	Schools *Sport*	Ensuring regular, systematic guided physical activity in the 1st cycle of Basic Education
OTL	Secretary of State of Youth and Sport	Youth *Sport*	Promoting direct contact between young people and nature
Time to Grow Up Campaign	NGOs	Youth *Health*	Campaign against maltreatment and child labour

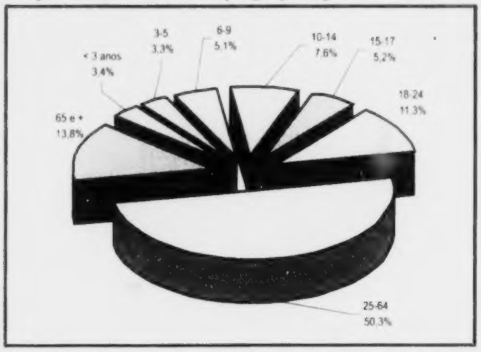
Appendix II

Statistical Indicators

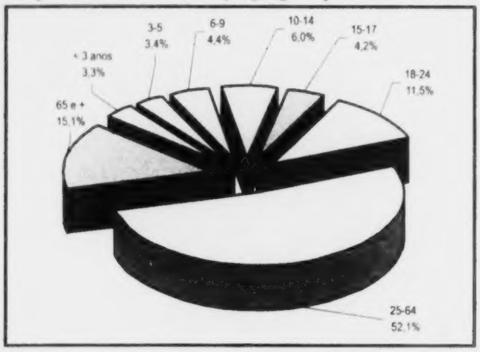
" The age structure of the population in 1997 was similar to the 1991 pattern, showing a slight increase of older people and thus reducing the relative weight of the younger population. This demographic ageing process is similar to the trends in European Union Countries".

Source: INE - Gabinete de Estudos

Population Structure by age group — 1991 (%)



Population Structure by age group — 1997 (%)

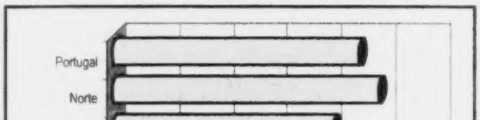


"Mortality rates remain stable between 11.5% in 1993 and 11.4% in 1997; however important mortality rates show a significant drop from 9 deaths per 1000 births in 1993 to 6 deaths per 1000 births in 1997".

Source: INE - Estatística Demográfica

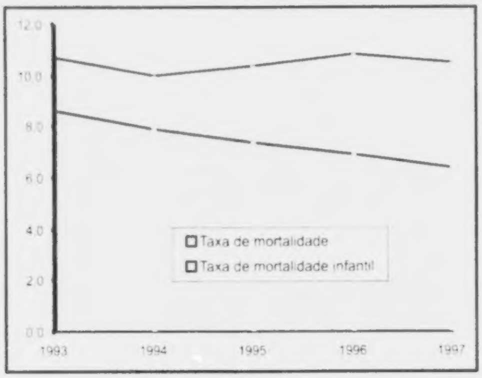
Birth rates (per thousand) 1997

Birth rates per region (per thousand) 1997

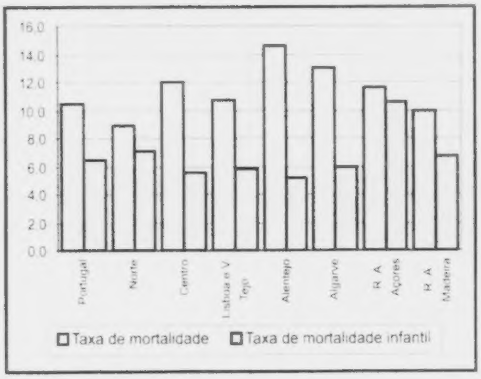


Health Indicators

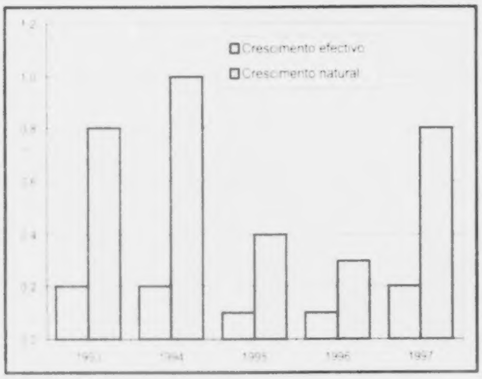
Mortality and Infant Mortality rates — 1997 (per thousand)



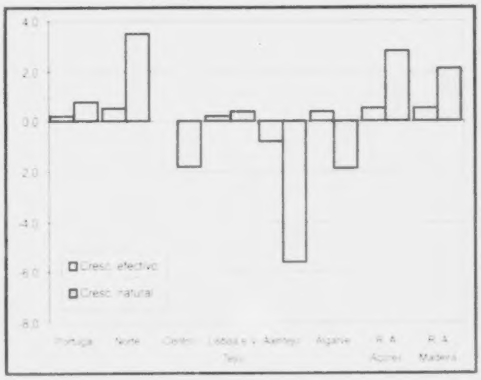
Mortality and Infant Mortality rates — by region 1997 (per thousand)



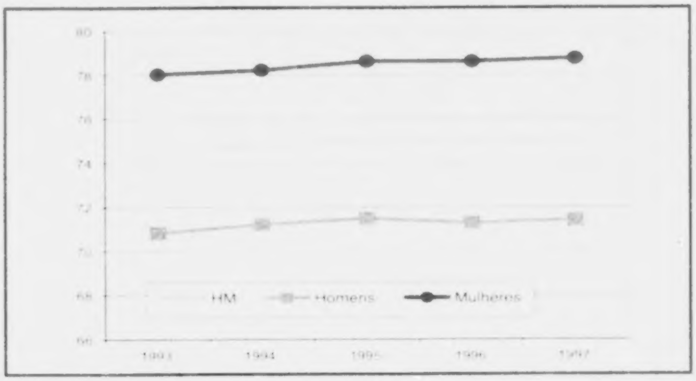
Real and Natural population growth — 1997 (%)



Real and Natural population growth — by region - 1997 (%)



Life expectation at birth by sex (age)

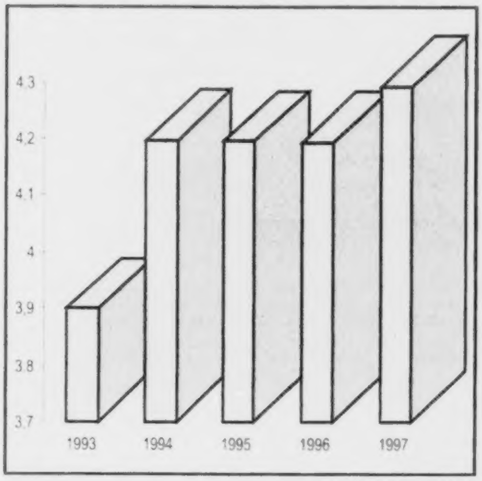


Source: INE

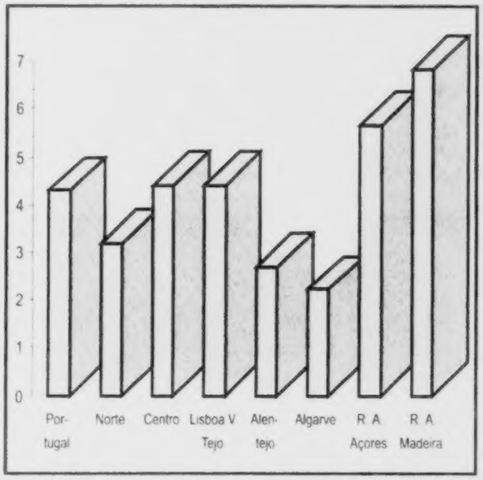
"Human resources in the health services in terms of doctors (total and pediatricians) per 100.000 inhabitants shown an improvement in health care provision."

Source: INE - Estatísticas da Saúde / Gabinete de Estudos, 1997

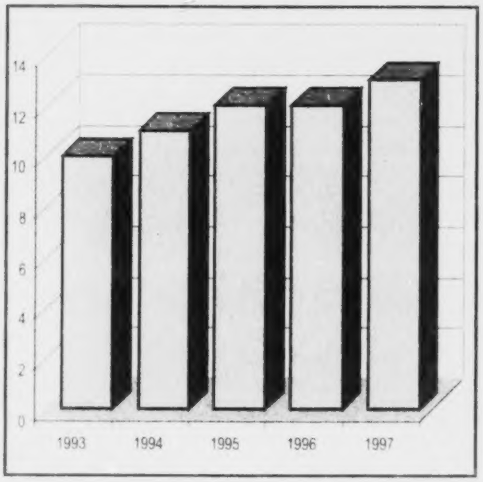
Number of hospital beds per 1000 inhabitants 1993 — 1997



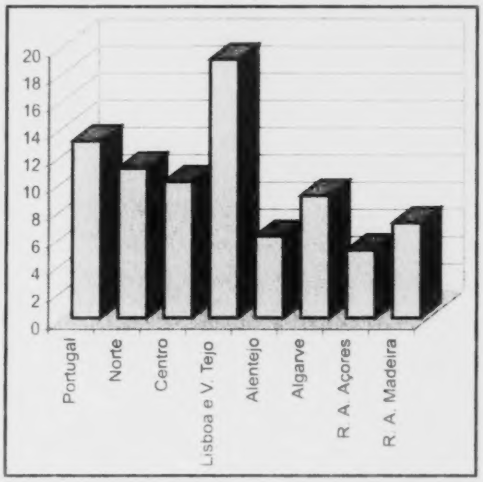
Number of hospital beds per 1000 inhabitants per region



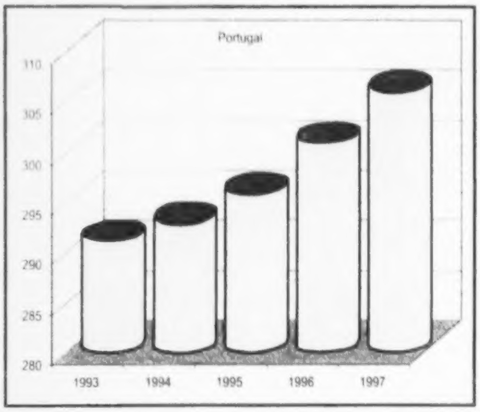
Number of pediatricians per 100000 inhabitants 1993 — 1997



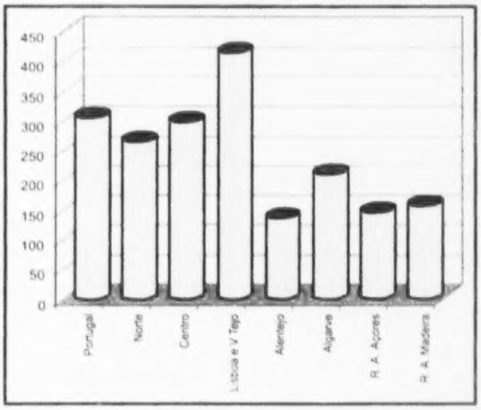
Number of pediatricians per 100000 inhabitants per region



Number of doctors per 100000 inhabitants
1993 — 1997



Number of doctors per 100000 inhabitants
per region

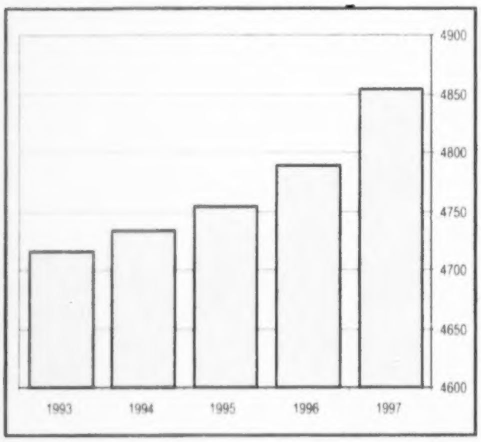


Employment Indicators

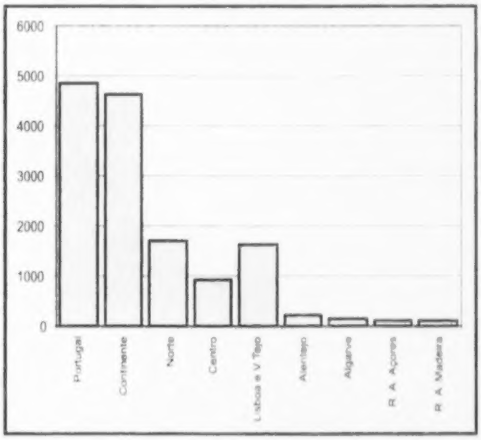
"More than half of the population (51% in 1997) works in the services sector; however "agriculture" still employs around 14% of the total population. 11% of the working population does not have any educational level certificate, and 8.2% has completed higher educational courses".

Source: INE - Inquérito ao Emprego

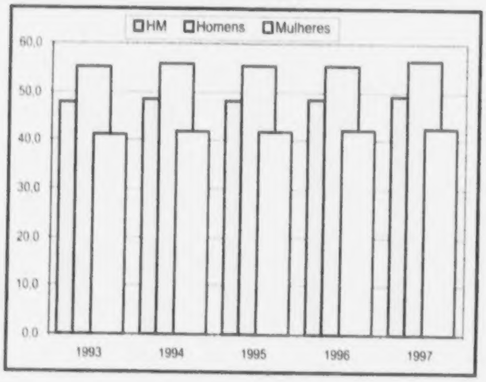
Active population (1000)
1993 — 1997



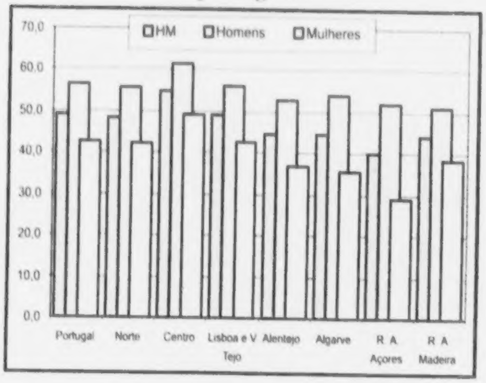
Active population, per region
(1000)



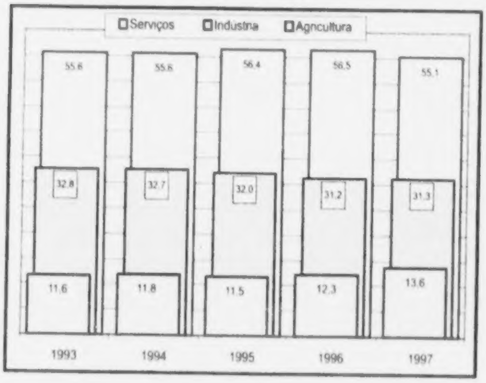
Activity rates by sex (%)
1993 — 1997



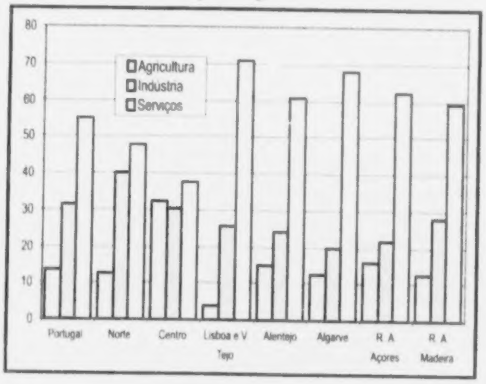
Activity rates by sex (%)
per region



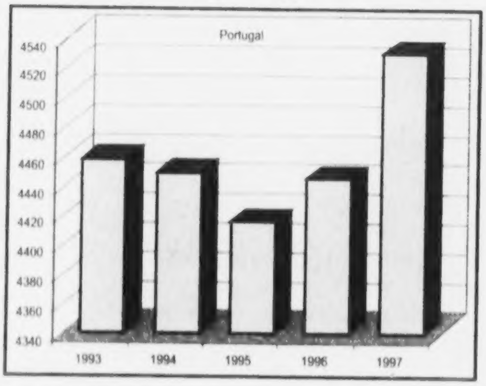
Population in employment by activity sector (%)
1993 — 1997



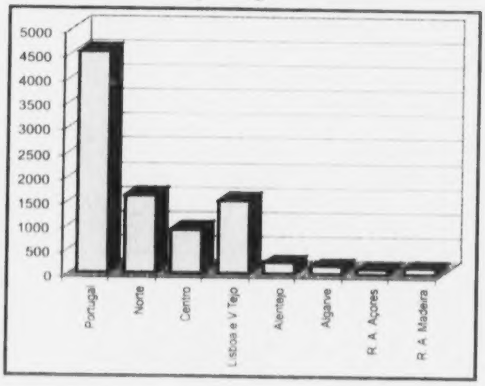
Population in employment by activity sector (%)
per region



Population in employment (1000)
1993 — 1997



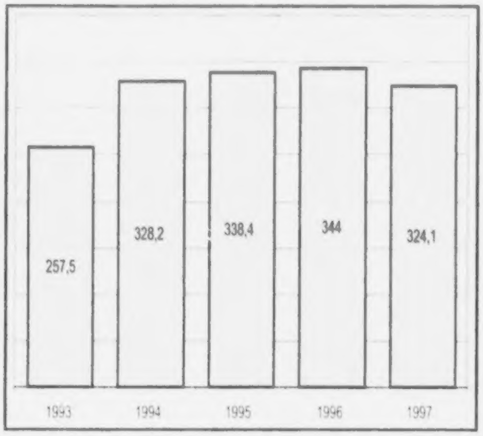
Population in employment (1000)
per region



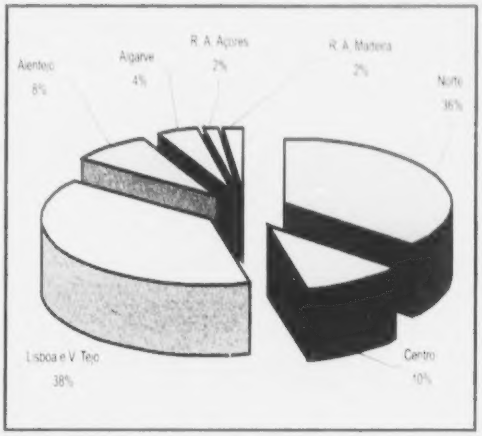
Between 1993 and 1994 unemployment increased significantly from 5.5% to 6.8%; from 1994 onwards, annual increases are much smaller and 1997 figures show a reduction from 7.2% to 6.7%."

Source: INE - Inquerito ao Emprego

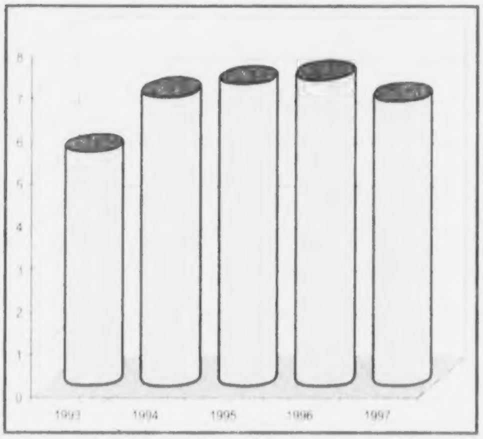
Unemployment figures (1000)



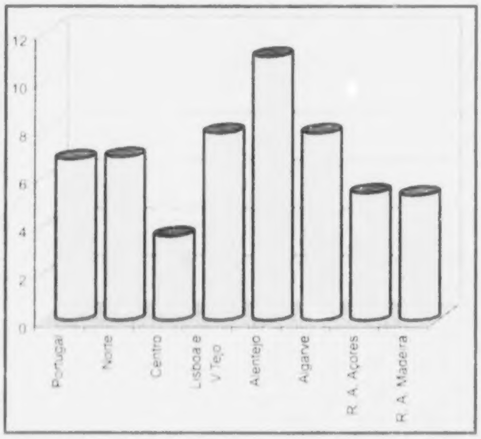
Unemployment figures per region



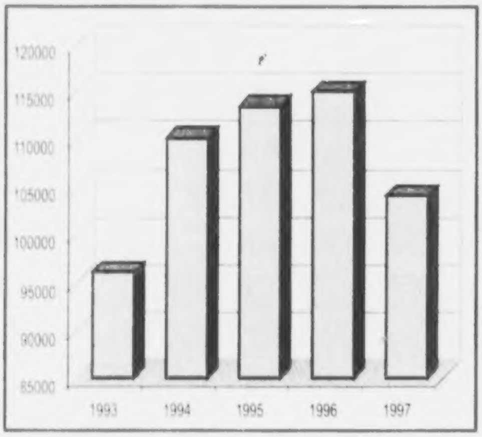
Unemployment rates 1993 — 1997 (%)



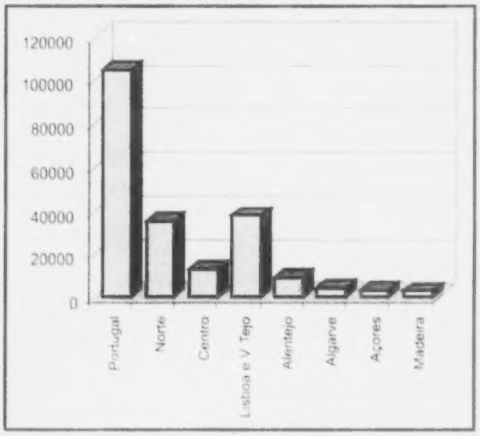
Unemployment rates per region (%)



Total unemployment under 25 years of age (nº)



Total unemployment under 25 years of age by region — 1997 (nº)

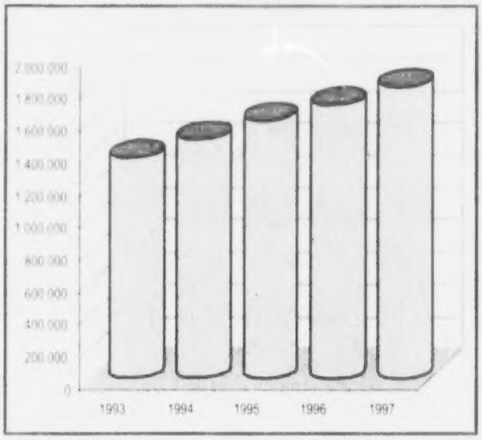


Economic Indicators

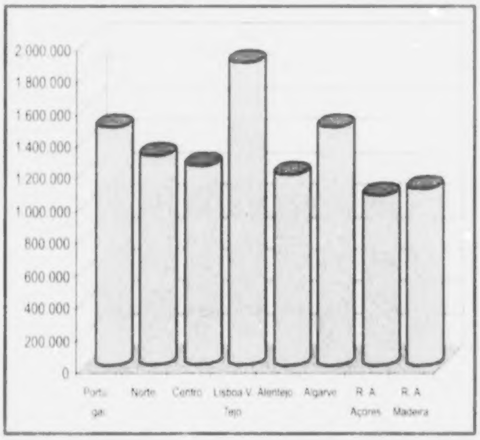
"In nominal terms GDP per capita increased 1.3% between 1993 and 1997. The Lisbon and Tagus Valley region in 1994 showed the highest regional increase."

Source: INE - Contas Regionais

GDP per capita (escudos) 1993 — 1997



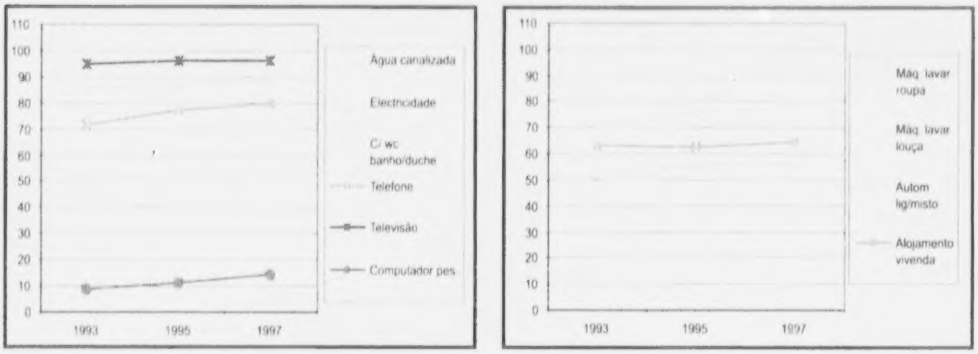
GDP per capita by region (escudos)



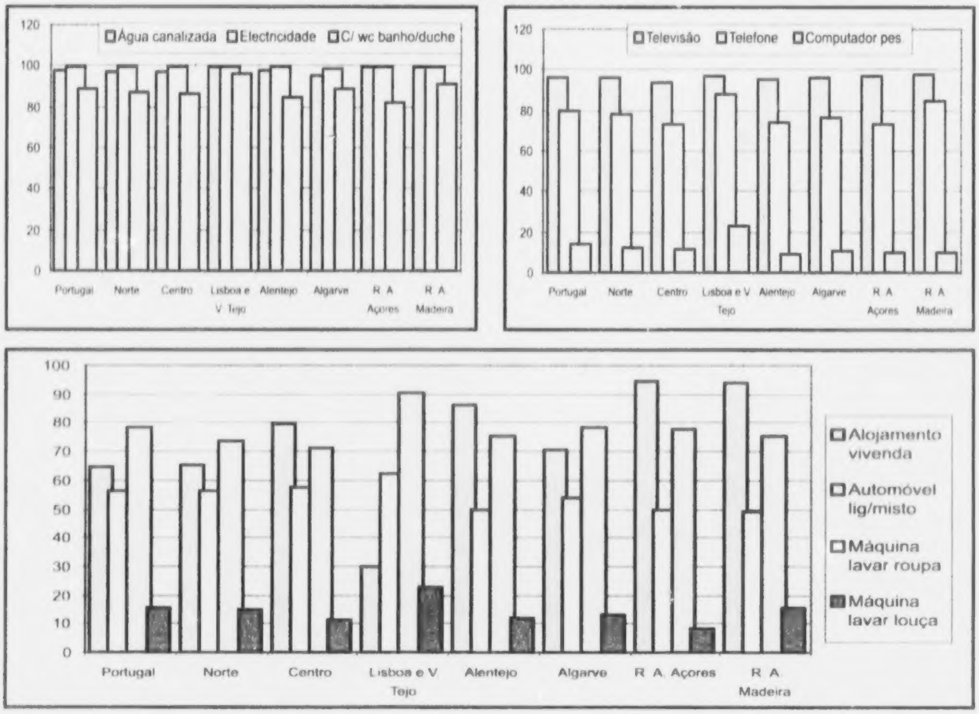
"The majority of Portuguese families (64.6% in 1997) live in detached houses. Basic housing living conditions have been improving and now houses have today electricity and water supplies as well as inside bathroom/toilet installations."

Source: INE - Indicadores de Conforto

Comfort indicators 1993 — 1997 (%)



Comfort indicators by region — 1997 (%)



Ministry of Education
Department of Basic Education

Early Childhood Education and Care Policy in Portugal

OECD Country Note

OECD
Organization for Economic Co-operation and Development
Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs

Review Team

Mr. Anthony Bertram (UK - Rapporteur)
Director of the Center for Research in Early Childhood
University College Worcester

Ms. Kari Jacobsen (NW)
Adviser in the Section of Early Childhood Education and Care
Norwegian Ministry of Children and Family Affairs

Mr. Jo Hermanns (NL)
Professor of Educational Studies, University of Amsterdam
Director of the Foundation for Family Support in Maastricht
Senior Adviser, CO ACT

Ms. Michelle Neuman (USA - OECD)
Co-ordinator of the Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy
Administrator, Education and Training Division
Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs

Mr. Patrick Werquin (FR - OECD)
Principal Administrator, Education and Training Division
Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs

This paper is the responsability of its authors and does not necessarily reflect the views of the OECD or the governements of its Member countries.

Table of Contents

Chapter I

Introduction *151*

Purposes of the Thematic Review *151*
Portugal's participation in the Review *152*
Structure of the Report *153*
Acknowledgements *154*
Terminology *155*

Chapter II

Contextual issues shaping ECEC in Portugal *157*

Demographic factors *158*
Economic factors *160*
Employment factors *161*
Social factors *163*
Equality of opportunity for women *164*
Government and decentralisation *166*
Family policy *167*
Health policy *170*

Chapter III

Overview of ECEC in Portugal *173*

Historical developments *173*
Responsibility for ECEC and decentralisation *175*
Recent developments (1995-1999) *177*
Current ECEC provision *179*
From 3 to 6 year old children *180*
Jardim de infância *181*
Curriculum models in the jardins de infância *183*
Itinerant child education *184*
Socio-educational activities (ATL) *184*
Children's community centres (CAIC) *184*
Provision for infants and toddlers *185*
Staffing in ECEC *187*
Research on ECEC *190*

Chapter IV

Issues arising from the visit *191*

Social representations of childhood and the family *193*
Family engagement *195*
Quality and access *196*
Expansion of quality education and care provision for children from 0 to 3 ..... *199*
Children with health problems and special needs *200*
Implementation of national policy *201*
Coherence and co-ordination of services *203*
Inspection and accountability *205*
Curriculum guidelines *207*
Staff terms and conditions of work *208*
Data and statistics *210*
Economic issues and gender *211*

Chapter V

Conclusions *213*

References *219*

Appendix

I — OECD Review Team *221*
II — Information on the Portugal Background Report *223*
III — Programme of the Review visit *227*

Chapter I

Introduction

Purposes of the Thematic Review

1. This Country Note for Portugal is an output of the OECD *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*, a project launched by the OECD's Education Committee in March 1998. The impetus for the project came from the 1996 Ministerial meeting on *Making Lifelong Learning a Reality for All.* In their communiqué, the Education Ministers assigned a high priority to the goal of improving access and quality in early childhood education, in partnership with families, with the aim of strengthening the foundations of lifelong learning (OECD, 1996).The goal of the review is to provide cross-national information to improve policy-making in early childhood education and care in all OECD countries.[1]

2. Portugal is one of 12 countries participating in the review between 1998 and 2000. The others are Australia, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, Italy, the Netherlands, Norway, Sweden, the United Kingdom and the United States. These countries provide a diverse range of social, economic and political contexts, as well as varied policy approaches toward the education and care of young children.

3. The scope of the review covers children from birth to compulsory school age, as well as the transition to primary schooling. In order to examine thoroughly what children experience in the first years of life, the review has adopted a broad, holistic approach to study early childhood policy and provision. To that end, consideration has been given to the roles of families, communities and other environmental influences on children's early learning and development. In particular, the review is investigating concerns about *quality, access* and *equity* with an emphasis on policy development in the following areas: regulations; staffing; programme content and implementation; family engagement and support; funding and financing.

---

[1] A detailed description of the review's objectives, analytical framework, and methodology is provided in OECD (1998).

4. As part of the review process, each country hosts a review team for an intensive case study visit. After each country visit, the OECD produces a short Country Note that draws together background materials and the review team's observations. The present report for Portugal will be one input into the final OECD Comparative Report that will provide a review and analysis of early childhood education and care (ECEC) policy in all 12 countries participating in the review.

Portugal's participation in the Review

5. Portugal was the fourth country to be visited in the review. Prior to the visit, a Background Report on ECEC policy in Portugal was prepared by the Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação (Portuguese Background Report, 1999). Guided by a common framework that has been accepted by all participating countries, the Background Report provides a concise overview of the country context, major issues and concerns, distinctive ECEC policies and provision, innovative approaches, and available evaluation data. The Background Reports are an important output of the review process, because they provide a state-of- the-art overview and analysis of policy and provision in each participating country.

6. After analysis of the Background Report and other documents, a review team composed of OECD Secretariat members and experts with diverse analytic and policy backgrounds (see Appendix 1) visited Portugal from 26 April to 5 May 1999. The 10-day visit was co-ordinated by the Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação (hereafter, Ministry of Education). In the course of the visit, the team met with many of the major actors involved in ECEC policy and practices and had the opportunity to observe a number of examples of early childhood programmes for 0-6 year olds. Discussions revolved around six main issues:

- the ECEC context, major policy concerns, and policy responses to address these concerns;

— the roles of national government, decentralised authorities, NGOs and other social partners, and the institutional resources devoted to planning and implementation at each level;

— feasible policy options that are suited to the Portuguese context;

— the impact, coherence and effectiveness of different approaches;

— innovative policies and practices, and their potential for replication;

— types of data and instruments that exist, or should be developed, in support of ECEC policy-making, research and evaluation.

Structure of the Report

7.The Country Note presents the review team's analyses of key policy issues related to ECEC in Portugal. It draws upon information provided in the Background Report, formal and informal discussions, literature surveys and the observations of the review team. Following this introduction, *Chapter II* provides an overview of the context in which policy making for children takes place by describing some demographic, economic, employment, social, government features in Portugal. In addition, the main elements of family policy, health policy, and equality of opportunity for women policy are discussed as they relate to child and family well being. *Chapter III* includes an overview of the main forms of ECEC in Portugal, as well as the key features of curriculum, staffing, research, and responsibility for ECEC. *Chapter IV* outlines the key issues related to policy and practice in ECEC that were identified by the reviewers in the course of the review visit. In the final chapter, *Chapter V*, we offer some concluding remarks that policy makers in Portugal may wish to consider in their discussions of early childhood policy and provision.

Acknowledgements

8. This OECD Country Note represents the views of the OECD team after an intense ten-day visit, aided by a comprehensive and thorough Background Report prepared by the Ministry of Education in Portugal. It was a very bold enterprise for five non-Portuguese speakers to attempt to make comment on the country's educational and care provision for their youngest children. We should state at the beginning of this report that we wish to avoid being banal, critical or patronising and trust those who mistakenly see any of this in what we say, will understand that this is not our intention. Our reflective comment is offered in a spirit of professional dialogue, basing our judgements on our discussions and observations, but we are well aware that we are outsiders looking in and that our own perspectives shape our impressions.

9. The OECD team would like to stress the approachability of the people we met at all levels within the system and their willingness to engage in a critical debate. We especially commend the warmth of their welcome, the professional manner in which the visit was organised by our hosts, the open access we enjoyed to all levels of the system and the richness and variety of the programme. The range of opportunity the team enjoyed can be judged by the statistic that in total, we interviewed 59 people from *all* levels of the system (a full list of the OECD team's itinerary can be found in Appendix 3). These interviews ranged from an IPSS-supported nanny working in her own apartment in a Lisbon public housing block caring for four under three year olds, to the Minister of Education in his departmental headquarters. Team members were able to see the roots, trunk and branches of the Portuguese early childhood system in operation. We gained evidence across the wide range of providers and sectors at local, regional and national levels, and were able to canvas opinions from a variety of stakeholders, decision-makers, and clients. Documentation was readily available and the Background Report gave a substantial overview of the current situation. The National Co-

ordinator, the Working Group, and the Steering Committee who contributed to the project are to be congratulated on their ability to make accessible to outsiders a system going through a radical reorganisation during a period of social and economic changes.

10. The facts and opinions expressed in the Country Note are the sole responsibility of the review team. While we have received every help from the Ministry of Education and from many researchers and practitioners in Portugal, they have no part in any shortcomings, which this document may present. To mitigate the potential for misunderstanding or error, it is assumed that the Country Note will be read in conjunction with the Background Report prepared by Portugal, as the two documents are intended to complement one another.

Terminology

11. All Portuguese terms are explained throughout the text. The predominant form of non-parental ECEC for children below compulsory school age is the *jardim de infância,* which means literally "children's garden" or kindergarten; these pre-school institutions for children from three to six vary considerably in terms of ownership, management, funding, and programme approach. The Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity share the responsibility for the jardim and for the well being of young children from three to six. With the new *Framework Law for Pre-school Education*, the Ministry of Education has the responsibility for overseeing the pedagogical content of all state-funded pre-schools (public, private non-profit, and others). The Ministry of Labour and Solidarity is responsible for family support and for supplementing educational contexts with extended day cover for the three, four, and five year olds while their parents finish work. Itinerant child education is available to children in some rural areas with insufficient child populations to open a *jardim*. Responsibility

for the provision for birth to three year olds in centre-based and home-based *creches* (infant-toddler centres and family day care) and for the *Actividades de Tempos Livres* or ATL (centres for out-of-school activities and care) rests with the Ministry of Labour and Solidarity, which provides funds for a number of collaborating bodies. The age for compulsory school attendance and the first year of the first cycle of *Ensino Básico* (basic education) in Portugal is six years old. The currency of Portugal is the Portuguese Escudo (PTE). In August 1999, 100 PTE = 0.52 USD = 0.50 EUR.

Chapter II

Contextual Issues Shaping ECEC in Portugal

12. Portugal is a democratic country and its people's rights are enshrined in the Portuguese Constitution of the Republic of 1976. Democracy, hard fought for but attained with little bloodshed, is an achievement won within fairly recent memory. Its historical proximity is central to an understanding of Portugal, its people and its institutions.

13. Traditionally, Portugal has more often faced outwards towards the Atlantic and the world, rather than inwards towards continental Europe. The 1998 Lisbon Expo celebrated the astonishing period of Portuguese discovery and exploration during the 15th and 16th centuries. The reawakening of this curiosity about the world has been a feature of Portugal as it emerged from the more introspective period of the dictatorship. Today, as a committed member of the European Union, it sees itself as an integral part of a powerful economic and political global partnership, eager to re-establish its position as a major contributor to world progress. Education, the Prime Minister reaffirmed in May 1999, was the main priority for his government and the means by which Portugal's resurgence would be achieved. Within education, he saw the pre-school years as those of greatest significance to the fulfilment of Portugal's potential.

14. Despite its extensive former colonies, Portugal is not generally conceived as a multiracial, multilingual, multiethnic society in the way that other colonial powers such as France and the United Kingdom are. Unlike most other European countries, there has been little economic immigration, though after 1974, there was strong immigration of African people from ex-colonies, who are now considered part of the Portuguese population. In addition, the relatively large, indigenous "travelling people" are a minority group.

Yet, even when the more distant the autonomous archipelagos of the Açores and Madeira are included, the population, with the notable exception of Lisbon, is more than 99% Portuguese-speaking and more than 95% Catholic. Portugal's boundaries are stable and as a nation-state has been established since the 12th Century. This gives a strong sense of national identity. Although committed in its constitution to equality and pluralism, the reality is that Portugal does not have a serious separatist movement or as heterogeneous a population, as many other European countries, and its concept of its nationality can be seen to be relatively unified and homogeneous. The emigration of previous years is slowing down. Families, many of whose younger members may have been born abroad, are returning; though their views may have been changed by their experiences, they see themselves as Portuguese.

Demographic factors

15. There appear to be some differences in how the educational, social and health administrations collect data. The boundaries of their administrative areas do not always coincide. This can make statistical comparisons between and within, regions difficult in some areas of policy, particularly, when data on provision of care and education of young children crosses all these departments. The demographic data (and the economic data which follows) for this analysis comes from four main sources: the Portugal Background Report prepared for this OECD Thematic Review, UNICEF's *The state of the Worlds Children* (1999), the IEA Pre-primary study (Olmsted and Weikart, 1995) and from the Portuguese section of *Eurydice* (1998), the information network on education in Europe.

16. In common with most European Union countries, Portugal has an ageing population, an extending life expectancy, and a falling birth rate. But none of these indicators of social and economic change are as pronounced as in other European Union countries and there are

substantial regional differences. The proportion of those over 65 years of age, 15.1% in a total population of nearly 10 million, has increased only slightly since 1991 compared, for example, with the much larger and still increasing proportion of senior citizens in the populations of Germany or the United Kingdom, which on current data are predicted to have over a quarter of their population older than 80 years by 2025. From 1960 to 1990, Portuguese life expectancy grew by 11 years for women and by 10 years for men. On the other hand, whilst national infant mortality rates are still falling (from 9 per thousand in 1993 to 6 per thousand in 1997), the birth rate has slowed its decline (in 1993, 11.1 per 1000, falling to 10.81 in 1995), and begun to climb back to earlier levels (11.3 per thousand in 1996). UNESCO's under five years infant world mortality ranking (159 out of 188) in 1999 puts Portugal just below Belgium, Canada and Ireland, on a par with Greece and Cuba and slightly above Cyprus and Malta. Portugal has a lower female fertility rate (1.5 children per woman in 1997), than Ireland (1.8 children per woman), but has a higher rate than Germany (1.3pw), Italy (1.2pw), Greece (1.4pw) or Spain (1.2pw). In 1996, there were 555,000 under fives in Portugal comprising about 6.7% of the total population, comparable in number to Belgium and the Czech Republic.

17. These demographic changes are not uniform across the country. Birth rates in the Açores (14.4 per thousand), Madeira (12.1 per thousand), and in the Norte region (12.3 per thousand), formerly the highest areas of emigration, are relatively high compared to those in rural Alentejo, (8.5 per thousand). The general ageing of the country is more marked in the rural interior of the country as the younger workers migrate towards the towns on the coast where most work is located. In the last ten years, emigration abroad has fallen as workers can increasingly find work without having to migrate to France, Germany or Luxembourg, but migration within Portugal has increased. During the mid-1980s nearly a third of the population lived abroad. Many of these returning emigrants bring with them a more developed perception of the provision a modern, democratic state should make for supporting young children and families. This vision is shared by many returned intellectuals, forced abroad during the dictatorship years, and by university graduates who,

having taken higher degrees abroad, and are now assuming positions of responsibility and decision making in Portuguese society.

18. Regional policy in the provision for young children demands different solutions to cope with differing needs. For example, where school numbers have fallen as their regional population ages and younger adults and their children migrate to other localities, empty primary classrooms have become available to cater for expanding pre-school provision. In more industrialised areas, educational buildings are less likely to be available, and as demand for places exceeds supply, greater capital investment in buildings is required. These intra- and inter-regional and district differences make generalisations about early childhood provision for young children in Portugal difficult.

Economic factors

19. Like many industrialised nations, the economy in Portugal has different impacts on different sectors of the community. There are regional differences and there are societal differences, with distribution and access to income being more difficult for the rural, for young families and for the elderly. According to Eurostat statistics, 24% of Portuguese children are living in poverty. Portugal is not alone in facing these kinds of issues.

20. Although in 1995 the growth rate achieved by the Portuguese economy was above the European Union average, recent years have seen some decline from that position. The Portuguese annual rate of inflation from 1990 to 1996 was 7%, compared to 3% in Germany and the United Kingdom, 5% in Italy and 12% in Greece. A comparison of GNP per capita average annual growth rate 1990-96, shows Portugal increasing at 1.7%, similar in growth rate to the United Kingdom economy and more than Italy (0.9%) and Greece (1.3%) but less than Poland (3.3%). Yet, the GNP per capita in 1996 reveals much wider differences: Portugal: $10.160; United Kingdom: $19.600; Poland:

$3.230; Italy: $19.880; Greece $11.460 and Spain: $14.350. The Portuguese economy, over time, is growing steadily, and inflation, although higher than many of the European Union states, is within reasonable bounds, but the monetary value of its production still places it amongst the lowest in Europe outside Eastern Europe.

21. The amount spent by the Portuguese state for the years 1990-1997 on education, expressed as a percentage of the total central government expenditure, was 11%, compared with 5% respectively in the United Kingdom, 4% in Spain and 9% in Greece. Only Ireland, the Netherlands and Finland in the European Union reach the level of Portugal's recent educational investment in terms of percentage of total governmental investment. Clearly, there is committed political will in Portugal to use educational investment as a means of development and progress.

Employment factors

22. Between 1993 and 1994, the unemployment rate increased significantly from 5.5% to 6.8%. In 1996, the unemployment rate was 7.1% but fell to 6.7% by 1997. These figures suggest much smaller numbers than for most of western Europe although the regional difference in 1997 (for example, Madeira, 5.2%, and the Algarve, 7.8%; Norte, 6.8% and Lisboa, 7.8%) reveal that unemployment is most widespread in the more industrialised areas. There are both higher rates of employment and higher rates of unemployment in the Lisbon and its surrounding area and in the Norte region because these are the regional areas of greatest population. But, it should be noted that, given the likely hidden economy in Portugal, statistics on employment and income and a number of other issues need to be treated cautiously.

23. From 1993 to 1997 the percentage of those employed in the agricultural sector increased from 11.6% to 13.6% as a proportion of the total of those employed. The figures for the industrial sector

show a decrease from 32.8 % to 31.3% and in the service sector form 55.6% to 55.1%. Again, these national figures conceal large regional differences. The Lisbon area and the Algarve have the greatest proportion of service sector workers, the Norte region has the greatest proportion of industrial employment and the Centro region has the greatest proportion of agricultural workers. More than 4.5 million were employed in 1997, the greatest numbers in employment were in the Norte and in the Lisbon area.

Table 1. Activity rate, by sex and age group, 1998

Age Group	Male %	Female %
15 - 24	50.7	44.5
25 - 34	92.9	80.5
35 - 44	95.3	77.3
45 - 54	91.0	65.8
55 e superior	42.5	23.3
Total	57.0	43.6

Source: Portugal Background Report, 1999

24. In 1997, the United Nations Population Division data indicated that 37% of the Portuguese population was urbanised. A comparison with urbanisation in Greece 60%, France 75%, Spain 77%, and the United Kingdom 89% suggests that in this respect Portugal is more rural than most of the rest of Western Europe, although in some Portuguese communities, for example, in the Northwest, a mixed economy operates with many people retaining their traditional small property whilst also having some kind of paid employment. From 1970 to 1990, the average annual growth rate of the urban population in Portugal was 1.7%. Since 1990, it has been 1.2%, indicating that although the process of urbanisation is slowing, numbers in urban areas are still increasing. The Portuguese urbanisation rate is seen to be more sustained, over time, when compared to the Mediterranean countries of Spain (1.4% in 1970 falling to 0.4% in 1990); Italy (0.5% falling to 0.1%) and Greece (1.3% falling to 0.6%) (UNICEF, 1999).

25. Urbanisation impacts the development of ECEC in a number of ways. Perhaps most importantly, increasing urbanisation correlates with greater employment opportunities for women. As Table 1 shows, female employment rates are high: 44.5% for women as a group, but for women aged between 25 and 44, a period when most women will be raising families, the employment rate is 79%. Given this reality, families' need for support in addressing provision for young children is likely to remain strong in the coming years. On the other hand, as migration to the cities increases, rural areas, with sparse (and decreasing) populations, are faced with other challenges. Either they provide transportation to take children to centralised early childhood settings or they need to sustain many smaller and often less economical centres. In some rural areas, more than 90% of pre-schools have only one educator.

Social factors

26. Social and political changes, especially since the 1973 Education Systems Reforms, have impacted pre-school education significantly. After the 25 April 1974 revolution, huge efforts were put into the democratisation of education. The issues of universal access, quality, and affordability were present in efforts to assure at least nine years of compulsory education for all citizens and to eradicate the high illiteracy rate, particularly prevalent among the ageing population and among women. In addition, the last two decades have shown first an increase and then a decrease in emigration but at the same time a consistent pattern of migration by young families with children to the coastal regions in search of work and better living conditions. Urbanisation has increased, bringing with it familiar patterns of exclusion, youth crime, changing values, and a raft of economic and social pressures within the cities. In rural areas, the ageing population has meant that children are more likely to grow up isolated from other youngsters. In light of these social changes, the Ministry of

Education and the Ministry of Labour and Solidarity have recognised the need to provide more places for young children whose traditional carers and educators, in both urban and rural areas, are now more likely to be in paid employment. Concern about high rates of school failure has resulted in further policy attention to the role of early childhood services as a means of providing all children - and in particular those from disadvantaged backgrounds - with a fair start in life. Thus, early childhood provision in Portugal is viewed as an important tool to promote socialisation and social integration among diverse socio-cultural groups, fostering respect for cultural diversity, and facilitating awareness of children's roles as members of society. All these changes have impacted the interface between the state, the world of the family and the world of work, and the place of women and children in society - particularly in the last six to seven years.

Equality of opportunity for women

27. Throughout the 20th century, and particularly during the 1960s, Portuguese women have made huge strides in gaining equality of opportunity and status, through greater access to education and the labour market. The subsequent arrival of democracy reinforced notions of equality; women's rights are explicitly protected within the 1976 Constitution, and recent legislation (1997 Constitution, article 59) foresees the conciliation between family and professional life. Women's achievement at university level has been dramatic. In 1997, women represented 59.7% of all graduates under the age of 30 years of age. There are some small gender differences in the subjects chosen to be studied at initial graduate level, but it is interesting that gender stereotyping is confronted in data on PhD choice. Between 1960 and 1990, 42% of PhD students in Exact and Natural Sciences were women and only 29.9% in Social and Human Sciences.There is less evidence of achievement by women

outside the university sector, and, as in most developed countries, there is still evidence of men with similar qualifications earning higher salaries than women and covert ceilings at the highest levels to women's promotion. Although while female labour force participation rates are high, average earnings remain the lowest in the European Union (EC Childcare Network, 1996).

28. Along with this educational achievement, women have gained greater access to the labour market in recent years. It is important to note that unlike many other European countries, mothers with young children in Portugal tend to work full-time. In 1993, 63% of mothers with young children worked more than 20 hours a week - the highest proportion of full-time employed mothers in the European Union (EC Childcare Network, 1996). One consequence of this trend is that there is a large parental demand for early childhood arrangements with long opening hours to accommodate the schedules of full-time working parents. A second consequence is that as a woman's economic and social status improve, they face even greater pressures to reconcile work and family responsibilities.

29. Despite the progress attained in the spheres of education and employment, women are still viewed as the main link for children between home and pre-school. There remains a cultural perception, even amongst women themselves, that a mother's primary role should be to care for her children and family, particularly for infants and toddlers. Perhaps because of this societal perspective, there is a significant lack of centre-based services for children between birth and three years of age. Men are generally viewed as financial providers not carers and educators and, though there have been attempts by the Commission for Equality and the Family to address the issue through the media, there is not parity in sharing the responsibilities and demands in family life. There are virtually no men involved in the professional care or education of young children, reinforcing these traditional division of gender roles.

Government and decentralisation

30. Administratively, continental Portugal is divided into 18 districts incorporating 275 *concelhos* (municipalities) composed of more than 4.000 *freguesias* (parishes). Many public administrative bodies including health, education and finance operate at a district level. Many of the public records are gathered at the parishes level. Statistically, data is often presented as collated by region. There are five de-concentrated planning regions delineated by the government which, with the exception of Lisbon, run across the country from the western seaboard to the mountainous eastern boundary with Spain. These are not yet administrative regions because in a recent referendum, regionalism was rejected. This had implications for European Union regional funding which now tends to go towards the municipalities.

31. The government appears to have a centralised approach in the conception, regulation, evaluation and global co-ordination of its policies but, perhaps for sound economic reasons, ministerial departments now favour decentralisation. Results from a recent government initiated referendum on the issue of creating more autonomy and administrative control for the currently powerless continental planning regions, to create a level of independence similar to that which is already enjoyed by the Regional Autonomous archipelagos of Açores and Madeira, indicated that there was less desire for a federalised system than had been generally thought. Nevertheless, the government recognises that a substantial element of decentralisation is necessary given the wide disparity of conditions in the regions and that policies have to be adjusted to encompass local conditions.Yet some senior decision-makers reported to the team that they felt demarcation, at every level of the ECEC system, was still a major issue impeding collaboration of services at local level. Respecting another's territory, it was suggested, was endemic in Portuguese society and; traditionally, Portugal had been a very centralised country, especially under the dictatorship which also had encouraged demarcation. Local communities, little by little, were getting more power but there were continuing difficulties in implementation and co-ordination.

32. Power in decision making in Portugal is not only being devolved to the municipalities. Within the ECEC sector, power is also devolved to various other authorities. Within the umbrella of the **Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar** (Programme for the Expansion and Development of Pre-School Education), the two lead ministries, the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity, acknowledge several privileged partners.These privileged partners - national bodies working at local level - are the *Associação Nacional dos Munícipios Portugueses* (National Association of Portuguese Municipalities), the *União das Instituições Particulares de Solidariedade Social* (UIPSS or Union of Social Solidarity Institutions), the *Misericórdias* (Charitable organisations with a special status) and the *Mutualidades* (Mutual Trusts). Some are local government agencies, some are private non-profit organisations linked to the church or to charities.Their roles will be explored in greater detail later.

Family policy

33. The Portuguese Constitution follows the United Nations' Convention on the Rights of Child by safeguarding the balanced development of the nation's children and by giving them the right to enjoy protection from the state and society against abandonment, abuse, discrimination and oppression. Portugal was one of the first countries, in 1990, to ratify the United Nations' Convention on the Rights of the Child.The High Commissioner for Equality and the Family co-ordinates the implementation of the UN Convention. Representatives of all ministries (Education, Solidarity, Justice, Health, etc.) and other civil society organisations are active participants and recently prepared evaluation reports on the implementation of the UN Convention in Portugal.The Portuguese State gives special protection to orphans and all those who are deprived of a normal family environment. Normal is defined through a framework set out in legislation which sets norms concerning the family, fatherhood and motherhood, and highlights special responsibilities towards children

whose safety, health and moral and educational development are at risk. The guiding principles of the Portuguese legislation (including the penal code and civil law), are:

— non-discrimination;
— the interests of the child are paramount and safeguarded;
— the right to life, survival and development;
— respect for the opinion of the child.

34.The Ministry of Labour and Solidarity is the lead ministry for policy in this area, although the Ministry of Education also gives financial support through such interventions as supporting the costs of school meals and other educational charges for those whose parents are receiving social security benefits. The Ministry of Education also meets the costs of those who require additional facilities or support to address their special needs.

35. Monthly family allowances have been universal since 1997. Families with children under 12 months or families with one or two children receive lower benefits than those whose children are older. Those with two or more children or whose children have special needs have an increased allowance. Family allowance structures were revised in 1997 (see Table 2).

Table 2. Family Allowances, 1999

Income Band	Children up to 12 months of age in families with 1-2 children	Children up to 12 months of age in families with more than 2 children	Children over 12 months of age in families with 1-2 children	Children over 12 months of age in families with more than 2 children
Level 1	14 730$	22 100$	4 420$	6 630$
Level 2	11 450$	5 400$	3 070$	4 170$
Level 3	7 450$	9 690$	2 840$	3 690$

Source: Portugal Background Report, 1999

36.There is also a **Programa do Rendimento Mínimo Garantido** (Guaranteed Minimum Income Programme), a priority measure fully implemented since 1997, to reduce social exclusion and societal drop-out and to promote social welfare and regeneration. This programme also aims to restore autonomy to the family. It is implemented through the state, the Social Solidarity Institutions (IPSS), and local government. The Guaranteed Minimum Income Programme requires adults to enrol in education and training programmes in order to equip them with the skills that allow them to join the work force or to become self-employed. It also requires the children of participating parents to attend a pre-school, evidence of the high priority that the state is now placing on pre-school provision as a means of addressing issues of social exclusion.

37. In 1995, the Ministry of Labour and Solidarity established the **Programa Ser Criança** (Being a Child Programme), to facilitate the balanced development of children and the improvement of parental competence, to promote family and social integration and self-image, and to improve systematic detection of children at-risk or with special needs. At municipal level, there are the **Comissão de Proteção de Menores** (Commission for the Protection of Minors), composed of childhood professionals from diverse backgrounds, and officials from the Ministry of Justice, who intervene in situations to protect children's rights or offer child protection. Parents may appeal against their ruling to the *Tribunal de Menores e de Família* (Family and Minors Tribunal). There is sometimes a conflict between the principle of autonomy of the family, the rights of the child and the state's role as protector. Traditionally, conflicts of this nature have tended to have been settled in favour of the family.

38.As the Background Report makes clear, the integration of services for young children and families continues to be difficult, given the multiplicity of agencies and the variety of initiatives. To combat this another set of authorities was established. The **Programa Nacional de Acção** (National Programme for Action), introduced in 1990, was

intended to co-ordinate all welfare initiatives and achieve greater articulation. The **Alto Comissário para a Igualdade e Família** (High Commissioner for Equality and Family) was set up as a national structure to co-ordinate private and public sector services working in areas of equality and family.The **Conselho Nacional da Familia** (National Council for the Family), the **Comissão Nacional dos Direitos da Criança** (National Commission for the Rights of the Child) and the **Comissão Nacional de Crianças e Jovens em Risco** (National Commission for Protection of Children and Young People at Risk) have monitoring roles according to their different foci in following up legislation. The **Comissão Nacional dos Direitos da Criança** already has requested the gathering of statistical data and information about the situation of the children.

Health policy

39. Since the mid-seventies, Portugal has seen impressive changes in the health of the nation and in health policy implementation, especially in relation to mothers and their children. Infant mortality rates continue to fall although, understandably, this fall has become less dramatic as rates come into line with other European Union countries. Statistical analysis suggests that new issues emerge because previous ones are addressed. For example, because more children survive infancy, chronic and genetic illnesses in adolescence are increasing. Many young children still suffer but this can increasingly be seen as being related to their physical and social environment, and health data emphasise the correlation with socio-economic background.

40. Some school health care is provided by qualified staff teams who visit schools and who are employed by the Regional Health Administration. This screening programme, *Programa de Saúde Escolar* (Programme for Public Health), is available at all school

levels, and includes children, teachers and parents. The progamme addresses issues such as healthy life style, informed decision making, integration of special needs, parental drug addiction, and safety. Other programmes link these teams with partnerships, reaching out into communities and targeting specific health issues such as oral hygiene or health education promotion.

41. The data for school health suggest that referral rates for children during the first cycle of basic education (6-10 years of age) are significantly higher than for the birth to six age group. Following recent statutory intervention, there have been significant advances in "special educational needs" (SEN) identification. In 1999, early intervention increased 25% among 0 to 3 year olds and 19% among 3 to 6 years old.

Chapter III

Overview of ECEC in Portugal

42. Over the past four years, the national government has led a massive effort to co-ordinate and expand the diverse forms of pre-school provision for young children, with particular attention to the quality of its educational aspects. The government has brought together a wide range of stakeholders - many of whom had worked more independently in the past - to improve the supply and quality of early childhood services within a coherent and regulated system. In order to better understand the substantial progress that has been achieved in recent years, and the challenges that remain, this chapter traces the historical developments leading to ECEC policy and practice in Portugal today.

Historical developments

43. Portugal has a relatively long history of provision for young children, although coverage remained extremely low until recent decades. Toward the end of the 19th century, several kindergartens were established, inspired by Friedrich Froebel's centenary (Oberhuemer and Ulich, 1997). The *Jardins Escola João de Deus* (kindergartens named after its founder, a Portuguese poet and educational reformer) were another private network for 4-7 year olds, while the social needs of infants and families under pressure were addressed from the beginning of this century by such charitable bodies as the *Sociedade das Casas de Asilo de Infância Desvalida* (Society of the Shelters for Needy Children). They began during the monarchy in 1910 but were closely associated with the Republican Movement.

44. With the dissolution of the monarchy in 1910, pre-school was included in the state educational system for the first time. By 1919, it had become an integral part of state primary education but because of pressures on space in school buildings, was restricted to 4-7 year olds. Even so, when Salazar came to power in 1926, only 1% of children were in pre-school education. In 1937, pre-school as part of the education system was abolished on the grounds that numbers did not justify expense and that mothers should stay at home with their children. The responsibility for supporting mothers of young children was transferred to *Obra Social das Mães pela Educação Nacional* (Social Work of Mothers for National Education).

45. By 1970, two developmental lines had emerged: one was charitable and run by social support networks such as the *Misericórdias*; the other was private for-profit and under the supervision of the Inspectorate for Education. The Ministry of Health and Assistance also had a small role in providing care for parents at work or temporary support for families under pressure or in traumatic situations. In the 1960s, family *creche* schemes and childminding services were set up to provide some minimal cover for working parents with very young children. Pre-school was reintegrated into the national education system, under the Ministry of Education, in 1973. It was only in 1974, after the *coup d'état*, that the law gave the responsibility of running the public sector to the Ministry of Education. In addition, the Ministry, in co-operation with the Inspector General for Education, was given responsibility for providing pedagogical support to all private, profit making or co-operative pre-schools. In 1978, the Ministry began setting up its own public network of pre-schools and between 1978 and 1988 (Bairrão et al., 1989), public pre-school provision increased twenty-fold, albeit from a very low base, whilst private provision increased by about one-fifth. However, as the Background Report suggests, attempts to improve the quality rather than

simply expand the quantity of public or private early childhood provision were less effective, and had a lower priority until the 1990.

Responsibility for ECEC and decentralisation

46. Today, ECEC policy and its co-ordination rests with the Ministry of Education, which looks for integrated action and efficacy. The different partners who work with the Ministry of Education have defined statutory roles.

47. The central administration of the Ministry of Education funds and is responsible for:

— setting up a public *jardim de infância* (pre-school) network extending provision according to needs;
— supporting the setting up of pre-school education settings through private initiatives where public provision is inadequate;
— defining the normative aspects of pre-school education: organisation, hours of operation, pedagogical and technical aspects, evaluation and monitoring.

48. The Ministry of Labour and Solidarity funds and is responsible for:

— ensuring family support through social educational activities;
— contributing to the objectives of pre-school provision as defined by the *Framework Law*, especially in relation to minimising the absence of family;
— providing meals were necessary;
— giving integral family support services;
— obtaining suitably qualified staff to develop the family support component and to contribute to in-service training.

49. Central Administration also supports financially the other partners in the field of pre-school education, that is the already cited,

National Association of Portuguese Municipalities, the *Solidarity Institutions* (IPSS), the *Misericórdias* and *Mutualidades*. Attempts to standardise such issues as salaries and terms and conditions of staff, curriculum and inspection in these different organisations are causing some tensions (see Chapter 4).

50. Although policy is conceptualised, defined, planned, co-ordinated, inspected and evaluated at national level, de-concentration, if not full decentralisation, in continental Portugal is achieved through the *Direcções Regionais de Educação* (DRE or Regional Office of Education) which integrate the *Centros de Área Educativa* (CAE or Education Area Centres) at the district level. Within the Labour and Solidarity sector, this decentralisation is achieved through the *Centros Regionais de Segurança Social* (CRSS or Regional Social Security Centres) and their sub-regional services. Similarly, for the Ministry of Health, there are regional health directorates and health centres. The DRE give co-ordination and support to the educational settings and manage resources, human, material and financial. The CRSS support the social aspects of the child with educational contexts. They organise and accept financial responsibility for meals, transport and extra-curricula extended opening hours, and also co-ordinate and give technical and financial support to the IPSS. Municipalities are responsible for the buildings and for researching the materials and consumables up to the beginning of primary education at six years of age. Table 3 sets out the administrative levels, the providers and the various types of ECEC. Different forms of provision are described in more detail below.

Table 3. Forms of ECEC Provision

Administrative type	**Public**			**Private**			
Administrative level	**Central**		**Local**	**Min. of Labor & Solidarity**	**Ministry of Education**		**Private firms**
Administrative responsibility	**Min. of Ed.**	**Min.of L&S**	**Munici-pality**	**IPSS**	**Non--profit**	**Co-operative Associations**	**Private firms**
Types of settings							
Creche		•	•	•	•	•	•
Creche with jardim de infância		•		•			
Amas		•					
Mini-creche				•			
Family creche		•		•			
Jardim de infância	•	•	•	•	•	•	•
Itinerant provision	•					•	
Children's community centres	•					•	
ATL/out-of-school provision		•	•	•	•	•	•

Source: Based on Portugal Background Report, 1999

Recent developments (1995-1999)

51. In 1996, a new government began the **Programme for the Expansion and Development of Pre-school Education** led by the Ministry of Education in partnership with the Ministry of Labour and Solidarity and the Ministry of Equipment, Planning and Land Administration. The main aim was to co-ordinate all provision within the public and private sectors, and to expand provision. The 1997 *Framework Law* set out operational regulations incorporating educational and care components, but putting increasing emphasis on the educational development of children (Vasconcelos, 1997, Ministry of Education, 1998).

52. The *Framework Law* therefore represents the beginning of Portugal's intention to co-ordinate its hitherto diverse and varied provision for its youngest children and included for the first time the three to six year olds within the definition of Basic Education. It also defines pre-school education as:

> "...the first step in basic education seen as part of life-long education and (complementing) the education provided by the family, with which it should establish close co-operation, fostering the education and balanced development of the child, with a view to his/her full integration in society as an autonomous, free and co-operative individual."(Framework Law, article 2 in Ministry of Education, 1999).

53. The 1996 expansion programme proposes:

- — an expansion and development of pre-school provision in co-ordination with local government, private and social welfare institutions, with central government assuming a guiding and regulatory role and the pre-school budget doubled;
- — the establishment of contract-based programmes with municipalities and private entities leading to the expansion and development of pre-school education;
- — the adoption of an organisational model within the public network leading to the expansion of pre-school education, in close co-operation with the basic education school cycles;
- — the establishment of a real partnership between the state and civil society through the development of initiatives agreed with all parties concerned;
- — the promotion of pre-school education as one of the units leading to the development of an education society, involving children, parents, professionals and society in general.

54. The regulation and supervision of all pre-school settings in 1996 became the responsibility of the **Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar** (Bureau for the Expansion

and Development of Pre-school Education).The Bureau had representatives from different departments of the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity and was advised by an Advisory Board (with representatives from municipalities, private profit/non-profit organisations, and researchers). It was co-ordinated by the Director of Basic Education under the Secretary of State for Education and Innovation. During its three-year tenure, the Bureau worked toward the aim of promoting both the expansion and the improvement of the Portuguese pre-school programme. At times the Bureau ran into difficulties in achieving consensus among its members who represented a wide range of perspectives and interests. In addition, the Bureau found it challenging to address administrative issues concerning pre-school education, in part, because it was not formally linked to the Secretary of State for School Administration.

55. Responsibilities of the two Ministries are shared with Education ensuring pedagogical quality and an orientation towards development of the child, and Labour and Solidarity orientated towards support for families and extended day cover, including such things as offering extra curricular activities. Each Ministry funds its own area of responsibility and participates in joint monitoring and inspection. There have been attempts in recent years to address the issue of articulation, and since 1997, definition and co-ordination of educational policy (for 3-6 year olds) has rested with the Ministry of Education. At the same time there has been a move towards decentralisation and the Regional Directorates of Education and the Social Security Regional Centres of the Ministry of Labour and Solidarity have assumed greater roles in the implementation of national policy in their regions.

Current ECEC provision

56. Responsibility for provision for birth to three-year-olds rests with the Ministry for Labour and Solidarity who collaborates and provides funds for a number of allied bodies. Pre-school education in Portugal is legally defined as the education of children from 3 to 6 years of age and therefore has a different meaning than in most European countries where the term is usually applied to all settings for young children from birth to the beginning of compulsory

schooling. As mentioned above, responsibility for three to six year olds is shared by the two main ministries. For all children in Portugal reaching the age of six by 15 September, enrolment in the first year of the first cycle of *Ensino Básico* (Basic Education[2]) marks the beginning of universal, free, compulsory education. The structure of the ECEC System in Portugal for children 0-6 years of age is summarised in Table 4.

Table 4. Type of Settings for Children aged 3 months - 10 years

Type of Setting	Age Range	Responsible Authority
3 months to 3 years		Min. of Labour & Solidarity
Creche	3 months to 3 years	
Creche in jardim de infância	3 months to 3 years	
Amas/Nannies	3 months to 3 years	
Mini-creche	3 months to 3 years	
Creche familiar	3 months to 3 years	
Pre-school 3-6 years		Min. Ed. & Min. L&S
Jardim de infância	3 years to 6 years	
Children's community centres	3 years to 6 years	
Itinerant provision	3 years to 6 years	
Ensino Básico		Min. of Education
First Cycle	6 years to 10 years	
ATL/out-of-school provision	6 years to 10 years	Min. Ed. & Min. L&S or municipalities

Source: Portugal Background Report, 1999

From 3 to 6 year old children

57. Pre-school provision in Portugal is uniquely defined, by statute, as involving the education of children from three until six years of age. It has many forms

[2] Basic Education in Portugal includes Pre-School + 1st cycle (4 years) + 2nd cycle (2 years) + 3rd cycle (3 years)

and has many organisational dimensions including: public and private, non-profit making and profit making, nationally and regionally directed, secular and religious orientation, and voluntary, charitable, co-operative and statutory foundation, and differing combinations of all of these.

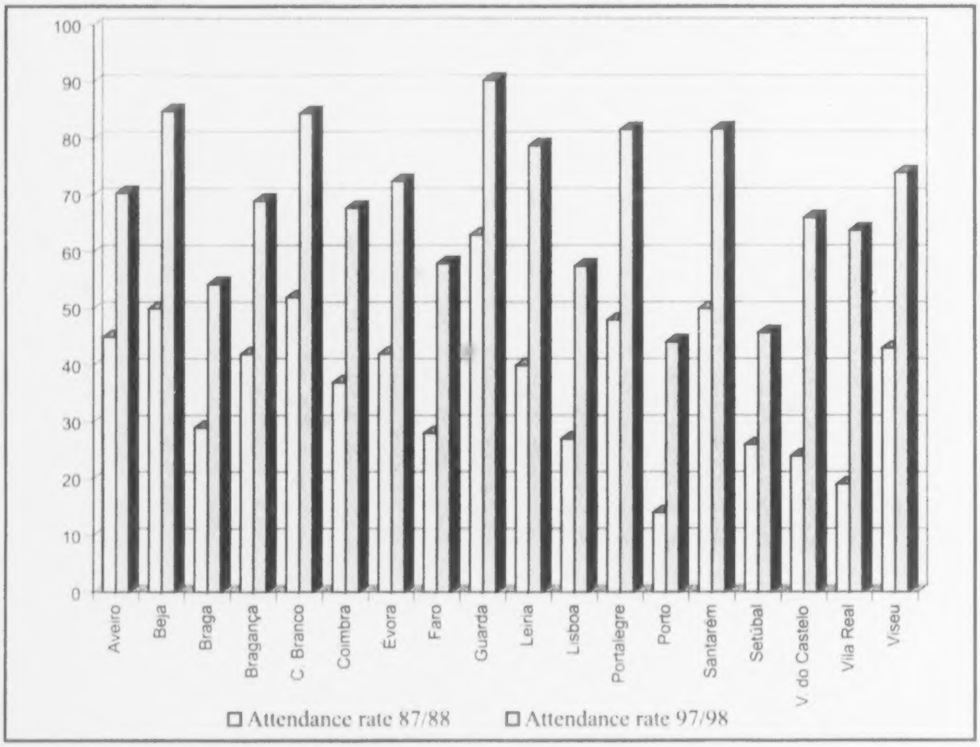
58. A setting type may, in reality, cover a wide range of different provision. As Formosinho (1996) points out, the *jardim de infância* is a generic term used as well to cover both educational- and care-oriented settings. Within the care contexts, in particular, there is great variety and the quality of service is heterogeneous. For example, a *jardim* may rely for support on a very large, relatively rich, lottery-funded charity, or it may be attached to a factory, or it may be established by a small, relatively impoverished village parish. The systems of appraisal and development of quality in these settings will also be variable. The developmental experiences for children in one centre may be very different from children's experience in a similarly named setting elsewhere. In short, a named setting type is no guarantee of homogeneity of experience or quality.

Jardim de infância

59. *Jardins de infância* are the most common form of pre-school for 3-6 year old children. They can be privately or publicly administered. Opening hours are generally the same in both administrations but they can vary according to local circumstances and needs. Every year parents must be consulted and agree on the opening hours. All *jardim de infância* must dedicate five hours a day to educational activity in accordance with the Ministry of Education's national curriculum guidelines (see Ministry of Education, 1998). Only the public sector requires no fees from parents. For a number of reasons, but especially because of migration from rural to urban areas, there are in some localities many settings without full numbers of children, and, in other localities, many children without access to a place in a setting. Female employment, social need and the population of 3-6 year olds in an area are the main criteria for government choice of where expansion of *jardins de infância* should take place. Some *jardins de infância* have extended periods of socio-educational activities including, in some cases, provision of school meals.

60. Enrolment into formal pre-school settings in Portugal was amongst the lowest in Europe, though expansion of coverage has rapidly increased in the past five to ten years (see Table 5). In 1997, pre-school provision covered 64.5% of children residing in continental Portugal.The Pre-School Education Expansion and Development Plan has the goal of extending provision to 90% of 5 year olds, 75% of 4 year olds and 60% of 3 year olds by the end of 1999.This objective involves the building and conversion of a substantial number of activity rooms. Within the private sector, the majority of these settings tend to be care-orientated, while within the state sector, the majority are education-orientated. However, both types can be found within the state and within the private sectors. The state, as an expanding provider of early childhood services, is leading the drive to introduce not only more provision but to make its focus more educational.

Table 5. Evolution of pre-school education attendance rate, per district, 1987/88 to 1997/98



Source: Portugal Background Report, 1999

Curriculum models in the jardins de infância

61. Traditionally, there was a clear distinction between the activities of the education-orientated settings and the care-orientated settings, both of which are called *jardins de infância*. Recently, the Portuguese Government has sought to increase the educational aspects of all jardins de infância. National Curriculum Guidelines for Pre-school Education have been legally established which are requiring the *jardins de infância*, whether organised by the Ministry of Education or the Ministry of Labour and Solidarity, to address educational issues. The development of the *Curriculum Guidelines* by the Ministry of Education suggests that the state is keen to accept responsibility for raising the quality of provision in early childhood settings. The process of its introduction involved discussions with many institutional partners and other stakeholders including parents, providers, initial teacher trainers, and study groups. This process resulted in the preparation and revision of three drafts of the guidelines, indicating that this was a grounded and inclusive process. The guidelines are not a programme but a set of principles which offer a common reference point for teachers organising the educational element in the diverse range of Portuguese settings.

62. Within individual programmes, many pedagogical models are found including: the strongly traditional João de Deus model focused on reading, writing and literature; the *Movimento de Escola Moderna* (MEM or Modern School Movement), a constructivist model created in 1966 and based on the works of Freinet and Vygotsky. In the early 1980s, the Setúbal School of Education introduced and adapted the High Scope model from the United States. This model has been expanded in the last few years through the work of the University of Minho at Braga.

Itinerant child education

63. The minimum number of children required for the setting up of a *jardim de infância* is fifteen. Where numbers of 3-6 year olds in a locality is lower than this, especially in rural areas, the Ministry of Education may establish an itinerant child education service. Usually, these pre-schools are open part-day and organised by one educated pre-school teacher who may travel across the area on a given day to work in several different itinerant settings. For children living in rural environments, these pre-schools provide valuable opportunities to promote their educational and social development.

Socio-educational activities (ATL)

64. The Ministry of Labour and Solidarity is responsible for supplementing educational contexts for the 3, 4 and 5 year olds by providing security, activities and occupation for children until parents finish work. These socio-educational activities - also referred to as **Actividades de Tempos Livres** or ATL - are often organised by voluntary associations attached to IPSS (the Solidarity Institutions). The ATL activities also are available to elementary school age children.

Children's community centres (CAIC)

65. Five year old children who live in highly populated and/or deprived areas and lack access to cultural and educational facilities may experience these kinds of activities through buildings made available by the local community and professional staff placed by the Ministry of Education. This arrangement is temporary, until a new school becomes available for the children served in the CAIC.

Provision for infants and toddlers

66. The provision of services for children under the age of three in Portugal is not as well developed as those for children who are within the three to six age range. In addition, accurate, up to date information is less available. Indeed, some participants suggest that data on the provision and uptake of care for 0-3 year olds of working parents is almost completely lacking. Formosinho (1996) suggests that a residual societal perception remains from earlier times when it was considered that all early childhood education is a private affair which concerns only the family. The younger the child, the stronger that perception holds. Since the revolution, growth in the care and education of birth to three year olds has been, therefore, relatively slow, despite the greater political visibility of social issues.

67. However, increased industrialisation and migration from rural areas have caused many young families to move away from the extended family and their traditional caregivers. Bairrão calls his country profile title of Portugal in the IEA Pre-primary Study, (Olmsted & Weikart, 1995), *Kindergartens and Grandmothers* but this image is beginning to change. Urbanisation has stimulated a need for both birth-to-three and pre-school education and care, but provision for the younger age group lags far behind. In urban areas, in particular, provision for infants and toddlers has not kept pace with the needs of young families. On the other hand, the numbers of lone parent families, although increasing, has not reached the endemic proportions of most northern European states. The overwhelming majority of Portuguese children are raised by both their biological parents sharing income and child-rearing, albeit, mostly along gender stereotypical lines.

68. Portugal has introduced a policy of full-pay, maternal leave for three months, which is soon to be extended to four months. Strictly speaking, this leave is available to the father but in practice, it is taken only by mothers. Both informal and organised (generally centre-based) provision therefore starts when the child is three months rather than from birth. Most children are placed in informal, non-

centre-based settings, based on agreements between family, friends, neighbours, in-house daily help, baby sitters and unlicensed nannies. These informal situations are coming under increased pressure as more women, including grandmothers, are taken into the work force.

69. Formal, organised care, as we have noted above, is insufficient, particularly in urban areas. In addition, it tends to be very heterogeneous, with a focus on care rather than educational stimulation. Parents also see it as primarily a care service, and the role of private, non-governmental and voluntary agencies in providing such settings is substantial. Responsibility for regulation comes under the auspices of the Minister of Labour and Solidarity. The Ministry of Education has no involvement for this age group, and there is no educational or curriculum framework to guide provision.

70. The range of different kinds of formal settings for the birth to three age group is listed below with a short explanation of each.

— *Amas* or nannies are independent helpers who are paid to look after one or more children, to whom they are not related by blood or affinity, during a parent's working hours or some other agreed fixed period.

— *Crecbes* provide daily care and educational experiences for children from 3 months, during a parent's working hours. They are normally open from 4 up to 11 hours daily, five days a week. Qualified professionals in the *crecbes* are pre-school teachers *(educadora de infância)*, whose training is described below. Assistants to the pre-school teachers have no formal qualification aside from the completion of compulsory schooling, and perhaps an introductory course. Adult/child ratios in *crecbes* depend on the age of the child:

— 3 months to walking age: maximum of 8 children to 1 pre-school teacher and 1 assistant;

— walking age to 2 years: maximum of 10 children to 1 pre-school teacher and 1 assistant;
— 2 years to 3 years: maximum of 15 children to 1 pre-school teacher and 1 assistant.

— *Creches familiares* are locally organised groups of nannies, with a group size between 12-20, who reside in a particular geographical area and use their homes to offer small centre-based care to small numbers of children, usually less than four. The Social Security Regional Centres give them training and financial support, by important charities such as the *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* (Lisbon Holy House of Charity) or other Social Solidarity institutions. The nannies work from 4 to 11 hours daily and may have access to a supporting supervisor.

— *Mini creches* are small contexts providing family-like environments.

— *Creches* in *jardins de infância*: some pre-schools for three to six year olds, have *creches* included within their buildings, which offer care facilities for younger children between the ages of three months and three years.

Staffing in ECEC

71. All *jardins de infância* are staffed by fully trained and licensed pre-school teachers called *educadores de infância*. *Educadores de infância* are also qualified to work in creches, ATL, other socio-educative settings. They have the same level of training, qualification and professional status as other teachers. All Portuguese teachers, including pre-school teachers, are educated in higher education courses in both universities and *Escolas Superiores de Educação* (Schools of Higher Education). Since 1998/99, pre-school teachers are

required to complete a *Licenciatura* (four years of higher education). This is a recent phenomenon, pre-school teacher education courses having started only in the early 1970 and university courses in the late 1970. Presently, pre-school teachers who have completed the four-year degree receive the same beginning salaries as other teachers who have completed the same level of training.

72. Some institutions offer an excellent and thorough grounding in early childhood curricula and teaching methods. Currently, there are only six public universities that offer specialised courses in pre-school education, but nationally there are 27 institutions (16 public and 11 private) offering courses with combined primary/pre-school focus. There is a particular lack of training related to the birth to three age phase, even though some *educadoras de infância* are expected to work with infants and toddlers in *creche* settings after they graduate. Those institutions which do offer specialised early childhood courses, produce their own pre-school courses. There may be wide variations in content, although child development is always included in the curriculum.

73. All types of pre-school settings, even those which are care focused, have a pedagogical director who is a qualified teacher. Part of her/his brief is to co-ordinate the work of colleagues and ensure that they have professional support. This legal requirement is, however, undermined somewhat by the fact that most public sector pre-schools have just one or two teachers and, in view of that, implementation of policy can be uneven.

74. In the public pre-school network, teachers have three levels of employment status and are appointed nationally or regionally. Those with the least favourable terms and conditions and smallest percentage of the total number are the *educador(a) contratado(a)* (pre-school teacher under contract). These will usually be the younger inexperienced teachers appointed on a short-term contract to a temporary position. There are an estimated 1 500 teachers with this status, but due to the temporary nature of the positions, the numbers fluctuate. The second

group of pre-school teachers are called *educador(a) do quadro distritral de vinculação* (district pre-school teacher). They have longer contracts than the *contratado(a)* teacher but are appointed to a district and can be moved within the district as required. There are 3 298 district pre-school teachers. The most attractive level of employment for pre-school teachers described as "effective teachers," are *Educador(a) do Quadro Único*. There are 4 500 of these teachers, who have permanent, stable contracts and are located in a stipulated, fixed setting.

75. The advantages to administrators of being able to move the majority of the work force at will is obvious but researchers have voiced serious misgivings. For the teachers themselves, competing to obtain the next level while remaining geographically mobile, the system could be viewed as discriminatory, particularly for those teachers with young children of their own. The policy of the teachers' unions has been to keep the appointments of teachers centralised by the state so that they only have one partner with whom to negotiate; the government has favoured decentralisation of this process.

76. Some teachers in the public sector work part-time elsewhere to extend their working day. Pay levels in the public sector have tended to be slightly higher than in the private sector, although it was suggested to the team that the private sector usually had more status. Staff working in the IPSS sector tend to have less favourable pay, working hours, and in-service training opportunities than pre-school teachers in other settings. In the past, non-licensed pre-school teachers predominated in the classrooms of many IPSS settings. However, in order for IPSS settings to receive financial help from the state, they are required to comply with the new legislation (Public Law 5/97) which requires one pre-school teacher per classroom. Currently, most IPSS settings have met this requirement.

77. Teachers in pre-primary and primary education can retire earlier than those in secondary education, because the profession is considered more stressful and demanding. It is, therefore, possible for a teacher who is appointed straight after initial training and works full-time to reach

retirement at 52 years of age, and 32 years of service. There is an unusually high level of pre-school teacher early retirement and turnover. In the private sector, this may be linked to the lack of a career structure and few opportunities for job mobility. In the public sector, there are head-teacher appointments, but they involve neither a salary increase nor a reduction in classroom hours (unless a school has four or more classes).

Research on ECEC

78. Research in ECEC is still scarce but several Portuguese researchers have international reputations in the field. The pioneer research developed in the 1980 conducted by Bairrão and his team at the Oporto University is continuing, primarily in the key policy area of early intervention. The Lisbon School of Education has a research unit funded by the state and is developing research around curriculum, early development, and quality issues. The *Departamento da Educação Básica* has translated and adapted the Effective Early Learning (EEL) materials (developed by Centre for Research in Early Childhood at University College Worcester, UK) and is now training teacher educators throughout the country to adapt and disseminate a model of quality evaluation and improvement among early childhood professionals working in all three networks of *jardins de infância*. The University of Minho, through IEC (Institute of Child Studies), has several projects. The recently established cross-institution GEDEI association (**Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância** or Study Group for Child Education and Development) is preparing the first issue of a research journal in early childhood education that will cover children from birth to the end of the first cycle of basic education (to be released in January 2000). These and other projects will no doubt begin to build a much needed critical mass of Portuguese researchers in early childhood. The Aga Khan and the Gulbenkian Foundations have been influential in funding research in this area.

Chapter IV

Issues Arising from the Visit

79. Portugal has made huge strides in meeting the needs of children and families in the past four years, and there is an appreciation that the enormous progress achieved so far should be expanded in the future. As one ministerial official expressed it, "This is a beginning!" At a political level, many felt that in Portugal, the momentum of change must continue, but incrementally, through strengthening partnerships, keeping all the providers on board and avoiding antagonism between sectors. This political reality meant that insistence about rigour in systematising quality monitoring and assessment were difficult. Progressive statutes were passed and highly complex processes of negotiation would be needed to ensure that they are successfully implemented throughout the field. There was a realisation by all that it would take time to fully achieve their high aspirations and impressive policy objectives.

80. At the same time, there is real support from the base in favour of improving the sector. There is an awakening of popular consciousness regarding social rights and of the political power ordinary people now enjoy. One informed contributor suggested that this was a historically appropriate moment for change to happen in the early childhood policy area, as people, especially women, are becoming politically aware. This growth of political awareness coincides with demands for more action to meet the needs of young children and parents, as family patterns change and women's traditional role is widening to include increasing demands for them to take up employment outside the home. Although Portugal has a tradition of women being in the work force, employers have not been very concerned about child care or family-friendly policies. For a long time, ECEC was considered a women's issue, but now is becoming a public concern. Early childhood provision has thus become a central item in the political agenda at national and local level, although the issue for

most people is about *care* rather than *education*, and about practical need for child care more than equal opportunities for women or the stimulation of growing minds.

81. For government, the argument lies not just in the political realities of a popular measure but in issues related to the quality of education and the long-term development of human resources. High quality ECEC is increasingly seen as the vital foundation for lifelong learning. A spokesman stated that the Prime Minister's vision gives priority to education, and within education, the early childhood period: "We intend not simply to compare with other European nations but to be amongst the best educated." The foresight of the present government in investing heavily in education and especially in early childhood shows a strong belief in the importance of this phase of development to later success, both for the individual and for society. Compared to most other EU countries, many with more favourable economic circumstances, the goals toward which Portugal strives and the financial commitment it makes to young children are remarkable. An example of this can be seen in child/adult ratios in the typical *jardim de infância*, which are lower than in many other European countries where classrooms of more than 30 four-year-old children under the responsibility of a single teacher are not uncommon.

82. Continuing the enormous advances that the state, municipalities and non-governmental agencies have made in extending provision for young children in Portugal will take both tact and forcefulness. As the team was told on several occasions, the next level of reform will need to probe the balance between state and other agencies, consider the relationship of family to the state, and bring the local authorities more to the fore. The team recognises that already substantial progress has been made. Joint agreements have been made between Ministries and there has been substantial expansion of the services especially through decentralisation initiatives. There were some successes also in gaining agreement between groups outside the public sector about employment conditions. Scaffolding

laws, such as the 1998 approved statutory basis for administration and management will be gradually implemented until the end of 1999/2000 school year.

83. It is important to state that the issues we identify below were all referred to at some point by Portuguese colleagues during our visit and, as such, reflect what is known already. Part of our team's role, as we conceive it, is to spotlight them. Some of these involve deep cultural perspectives that cannot change overnight but may evolve, in time, incrementally. It is against this background that the reviewers offer, in a spirit of support and professional dialogue their outsiders' perceptions of the central issues which need to be faced at this time but in full awareness of the sensitivity with which such issues will need to be addressed. Our intention is to try to hold up a mirror to our Portuguese colleagues, a mirror created by our reflections on what we have seen and heard, and ask, "Is this a true reflection of where you are and is our perspective helpful?" To that end, we have identified a number of issues, which we feel require further consideration in Portugal. Although these issues are multivariate and inter-linked, for the purpose of organising the review team's analyses, we have attempted to delineate and separate them.

Social representations of childhood and the family

84. Children have a special place within Portuguese society and warmth and tolerance towards children was clearly apparent, particularly in the affective interactions between staff and children in the settings we visited. As the Background Report suggests, there seems to be a "romantic and idyllic" view of childhood, and less recognition of children as rightful social actors (Background Report, p. 13). This idealised view of children, as fragile and vulnerable, can sometimes lead to an imbalance between the adult's perception of the childhood needs and the actual needs of children. While such constructs of childhood may help ensure that

children's health and safety needs are met, they also can make adults over protective and limit the child's opportunities for exploration and appropriate stimulation.

85. Our discussions with health and legal authorities suggest that at the level of policy making and within society-at-large there is a strong commitment to children's rights. Within the ministries and relevant agencies at the local level, there is consciousness of the rights of children and of the action to take in cases of abuse or maltreatment. The joint ministries who are represented in the national commission for the rights of children spent $11.5 million on raising public awareness of children's vulnerability to family and institutional violence and have authorised a forty-second video. In addition, the Portuguese system of reporting and dealing with child abuse, as it was explained to us, meets European standards. Yet, comparative statistics on the exploitation of children, and concerns expressed by the health and legal authorities, suggest that there may be a gap between commitment to children's rights and the actual provision of youth care. Strategies to overcome these implementation barriers need to be put into place to ensure that children's rights are protected fully.

86. With regard to early childhood provision, an idealised perception of childhood seems to influence relations between the state and the family. The team members were told, on a number of occasions and from different levels of the system, that the importance of family sometimes overrides the state's intervention strategies for children. It was suggested that traditionally the state has been reluctant to become too dominant in matters that, according to some, are rightfully the concern of the family. Early childhood provision therefore is seen as an issue for women and for business and commerce, not as an issue for people and society, and still less about children's rights to self-fulfilment. Some respondents suggested that in some cases, the state appears reluctant to intervene to support parents with young children, because the family in matters of child rearing is seen to have absolute power. The Eurydice (1998) information dossier for Portugal states: "Pre-school

education is, from a formative point of view, complementary and/or supplementary to education received at home. Its attendance is not compulsory as the family's educative role for this age group [children between the ages of three and six] is recognised" (p.11).

87.This reluctance of the state to intervene in family domains seems to be particularly strong for children from birth to three years of age who, according to a number of correspondents, should be cared for by their mothers or other family members. As noted earlier, the state has no educational role or responsibility for this age group. Yet recent research confirms the primary importance of this early phase in setting attitudes and patterns of thinking such as the ability to self-organise, to persist, to realise an image of oneself as an exploratory learner making sense of one's world (Shore, 1997). These attitudes and dispositions have lifelong implications for individual development and learning. Parents need some support in stimulating their children's dispositions and attitudes to learning whether their children are cared for within the home or in organised provision. The team felt this reluctance to address state involvement in providing early childhood services for the birth to three years age group sometimes had negative consequences for families and for children, and that these would increase with expanding industrialisation and demand for women to join the workforce. One of the most serious of these consequences, already apparent, was the relatively late identification of many children with special needs or who were at-risk.

Family engagement

88.The *Framework Law* emphasises the importance of active parent participation in pre-school settings. There seem to be opportunities for parental participation in decision making in Portuguese pre-schools, and the settings visited by the review team engaged parents to a greater or lesser degree, e.g. engaging them as practical helpers, bringing them into the learning process, or involving them at

institutional level in making decisions. This was particularly true of one combined, pyramid setting in a newly settled coastal township, which was a community school (pre-school through secondary school) with links to smaller neighbouring satellite primary and pre-school settings. These parents valued the care and education opportunities available for their children and the team were aware of good working relationships and the proactive stance the school took in encouraging parents to participate in decision making. Despite the importance placed on family engagement in the legislation, parents were less involved in other settings. Professional staff should be encouraged - and trained - to take a proactive role with regard to parental participation so that families are viewed as partners. This is especially important in settings for the youngest children. Given the tension that exists in some parts of Portuguese society concerning the respective responsibilities of state and family for the care and education of the young child, the promotion of increased parental involvement and participation in publicly funded settings might allow some resolution of the issue. It is encouraging that parent associations are among the privileged partners in the formulation of national educational policies, a shift that is likely to have a positive impact on family engagement in pre-schools in the coming years.

Quality and access

89. As in many other countries, there has been much discussion in Portugal about what is meant by "quality" in early childhood education and care. As judgements about quality are generally made from the standpoint of a narrow group of assessors (who do not necessarily include either children or parents), some European researchers have begun to doubt that the term quality has any universal validity in a post-modern world which is concerned with legitimacy. Others, more pragmatically, have tried to frame ideas on quality as domains that stakeholders and partners in settings must negotiate.

90. Bertram and Pascal (1997) conceptualise quality in three domains: quality of context, quality of process, and quality of outcome. Contextual issues centre on such matters as: the purpose and aims of a setting; the involvement of parents; the curriculum offered; the physical environment; the range of models of adult interaction (passive or proactive, caring and stimulating); the management, monitoring and evaluative aspects; the awareness of equal opportunities; the nature of observation, planning and record keeping; staffing qualifications and ratios, and the access of staff to appropriate training; and responsiveness to needs of families. Process qualities focus on the nature of interactions: how adults both practitioners and parents "engage" with children and each other (focusing on mutuality, empowerment, giving of autonomy, appropriate stimulation and sensitivity) and the degree to which children are "involved" in the activities they are offered. Outcome qualities look at such things as: respect for self and others; dispositions to learn; emotional and physical well being; and cognitive and aesthetic development.

91. Setting-based quality domains need to be matched at the macro level by institutionalised notions of quality. The Background Report suggests that the Portuguese perspective on quality improvement include both balancing the educational and social support aspects of provision (implying, for example, the extension of opening hours and the provision of meals in the public network), and emphasising appropriate educational development, especially in the Solidarity network. From what the team saw and heard, we formed the impression that the Solidarity network was better adapted to addressing family needs and in general, addressed educational aspects less well; in the public sector, the reverse seemed to be true.

92. A key issue, then, centres on diversity and lack of homogeneity both in access to high quality provision for children and in access to the range of provision. Diversity, in itself, can be seen as strength. The needs of family and children are diverse and there should be a range of choice to meet those needs. The issue is not about the range or

variety of provision but about diversity in quality offered to families and diversity in access. Although there are many agencies working to address this latter problem, access to provision, particularly high quality provision, still depends less on need and more on location and socio-economic status. As yet, therefore, the social right to quality pre-school is not enforceable. In a country in which pre-school provision is seen as part of national policy to combat social exclusion, this issue needs to be addressed urgently.

93. Many of the issues surrounding disparities in quality and provision are linked to the multiplicity of providers and the complex division of functions between them. The system must reconcile many different interests: public and private provision; central and decentralised organisation; secular and religious control; state and non-governmental auspices; union interests and state attempts to reform and streamline. Variation also arises in terms of geographical location - whether one is speaking about child care centres in a wealthy suburb or in a disadvantaged immigrant area; about provision to the expanding coastal plain or to the deserted hinterlands; about the needs of isolated rural areas or of the pressure on supply in overcrowded urban centres. At the heart of the matter, there is the dilemma of reconciling the traditional values of the past and the social demands of a modern industrial nation.

94. The team was concerned about these disparities in provision for young children across Portugal. There is a need to consider one interviewee's comment that differential investment is necessary to achieve parity across sectors and communities and to achieve equality of opportunity. Specifically, the team felt that intervention strategies targeted at disadvantaged children could be increased and extra financial help given to those from low-income families. However, this intervention should not institutionally marginalise children, by isolating them from their more advantaged peers.

Expansion of quality education and care provision for children from 0 to 3

95. A substantial issue which the team thought to be an essential prerequisite to the long term development and well-being of children in Portugal, was the scarcity of provision for the birth to three years age group, the inequitable access to such provision and in general, its lack of quality. Responsibility for this age group is located predominantly in Ministry of Labour and Solidarity and non-state sector. *Creches* and other settings are insufficiently monitored and where inspection does take place it usually focuses on such matters as building regulations or responds to parental complaints. The educational aspects were rarely monitored in our meetings and visits, and the opportunities for staff development in this age phase seem to be minimal. Therefore, the team was concerned that children deemed "at-risk" were more likely to be served in the *creches*, while their more advantaged counterparts had the opportunity to participate in richer early childhood experiences.

96. When we raised these issues with our Portuguese colleagues we were told that there was "a consensus that these children should be at home." Yet, as we have already discussed, the reality is that for many working families, especially those from low-income groups, access to care has become an important issue as traditional forms of family support, especially grandmothers, are more likely themselves to be in work. Research evidence points to the crucial influence of appropriate stimulation in these years to the development of lifelong attitudes to learning. Adequate provision in this area is not simply an adjunct to equal opportunities for women but a fundamentally important issue for the realisation of full potential in children and ultimately the enhancement of human resources for the nation.

97. By legally defining pre-school as beginning at three years of age and in the absence of any role for the Ministry of Education in the birth to three age group, a valuable opportunity is missed to strengthen the foundations of lifelong learning for Portuguese

youngest citizens. It was the team's understanding that this may have resulted for financial reasons and the uneasiness of committing the Ministry of Education to overseeing what can be a very expensive form of provision. Yet, this approach contrasts with trends in many other European countries notably Spain, Sweden, and the United Kingdom, where the role of the Ministries of Education for infant and toddler early childhood settings has increased in recent years. In addition, the status and training of practitioners in infant-toddler settings has been much weaker in the care sector than in the *jardim de infância*, and this may have negative consequences on the quality of the provision. In addition to reconsidering the role of the Ministry of Education for infants and toddlers, for quality reasons, the status and payment for workers needs to be examined. Incentives for staff working with infants and toddlers to raise their level of training to that of pre-school teachers and increased access to in-service training should be explored as policy options.

Children with health problems and special needs

98. In recent years, there have been significant advances in identifying children with "special educational needs" (SEN) and a movement from a deficit model toward genuine integration. Nonetheless, the reviewers were concerned that identification of special needs was usually delayed until the primary stage when remediation would be much more difficult and psychological or developmental damage had already occurred. Referral rates for children six to ten years of age are significantly higher than for the birth to six, which suggests that many children are having their special needs identified too late. There is evidence that delayed intervention has profound effects on the child and is more costly in the long run to society, both in underachievement of potential, greater dependency and greater cost.

99. The place of children with special needs within the pre-school system is strongly protected in law. The policy goal in Portugal is inclusion within regular schools whenever possible, and in many settings, children with special educational needs are admirably integrated. They benefit from support by trained staff following a structured and differentiated curriculum. Yet, medical staff, with whom the team spoke, expressed their concern that the number of young children with special educational needs in private settings was excessive and not in the best interests of these children. It was suggested that sufficient funds were not made available to achieve full inclusion within the regular school system, and as a result, many children with special educational needs continue to attend private special education settings that receive state funding. Other identified barriers to successful inclusion include the insufficient supply of specialised staff in regular schools and a lack of consensus about their role, inappropriate facilities, and transport difficulties.

100. For children between birth and the age of three years, some senior health professionals suggested that in primary healthcare there existed a lack of consensus, uniformity and the acceptance of a preventive medical approach based on user-friendly interactions with the families. They felt that child abuse was significantly under reported and that government was resisting pressures from professionals to adopt precocious intervention strategies. It was suggested that relationships between hospitals and the regional centres was good but that health intervention strategies for the underprivileged often fell through the structures in place.

Implementation of national policy

101. The review team acknowledges the substantial effort to expand early childhood provision through the partnership of two ministries and private institutions (IPSS, private schools, *Misericórdias*, etc.). Such an effort is especially impressive given that, like other

countries, national intervention, co-ordination and regulation by the state has occurred after patterns of responsibility have been established by other institutions in the field. Many of these institutions have learned to work in separate and independent ways to meet the needs of families and children over time - for example, catering for different regional areas or particular social economic groups. In Portugal, there are parallel administrative organisations giving different responsibilities to diverse ministries and non-government organisations and in the process, creating multiple levels of decision-making and execution. In addition, administrative regions for the health, education and social services sectors do not always have conforming boundaries and this gives rise to statistical and administrative problems.

102. As a result of these complexities and tensions, much of the admirable work at policy level is diffused and not fully implemented. A beginning has been made with the recently agreed protocol between the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity, but there still remains much duplication and inefficiency to change. It seems as if territories, with some notable exceptions, are demarcated and guarded. Collaboration then becomes impeded and policy fragmented. Yet, there are many signs of progress. A Ministry of Education official informed us:

> "We are breaking with the established routine. We are working to conciliate different interests and perspectives that have only just begun to work together. From 1995 to 1999, there was a 143% increase in the educational budget. We have backing at the highest level to drive forward inter-ministerial and inter-sectorial collaboration".

103. Even for the Ministry of Education, the separation of functions outlined earlier can cause excessive pluralism in policy-making and problems in policy implementation. The evidence suggests that children and families are best served when structures are simplified

and when services attempt to address holistically the needs of families and their children from birth. In addition, it helps when one organisation or Ministry takes the lead role and has the responsibility and power to make sure decisions are implemented (Iglesias, 1999). There is a need therefore to consider alternative management structures and the future role of the Ministry of Education in the whole early childhood field in Portugal.[3] Progress here requires political will, sensitivity and strategic collaboration between ministries and other bodies. There is little doubt that as the public system becomes strengthened with investment and trained professionals, the need for one ministry to take a greater lead role will become apparent.

104. Although many policies are sound and wide ranging, the review team learned that some municipal authorities are antagonistic to reforms which, from their perspective, are foisted upon them with inadequate funding. There is still a challenge to persuade municipalities that they are responsible ,for the networks (public and private) operating in their respective areas. The team saw examples of municipalities that welcomed this new responsibility, but there are clearly others who are more reluctant. New responsibilities and threats to the existing order require negotiation and determination. It also is important for agencies and representatives of those expected to implement reform to be included in reform discussions. Above all, the common focus should be the development of the child and support for families.

Coherence and co-ordination of services

105. There are a number of issues, which we think it important for the government to consider in relation to creating a coherent and co-ordinated system of early childhood provision. There is a need to address, for example the unrealistic division of provision for young

[3] In several countries (e.g., Spain, Sweden, the UK) the Ministry of Education has been given the responsibility - within the framework of a lifelong learning perspective - to co-ordinate and develop policy for early childhood across all ministries and ECEC providers.

children into social and educational sectors which sometimes impedes a holistic view of child and family needs. This separation often appears to have more basis in traditional divisions of competence among ministries rather than in the practical need of children and families. Segregation of care and education seriously weakens the coherence of the system, leads to compartmentalisation of responsibilities and makes seamless services for children and families more difficult to achieve.

106. The links between sectors and age phases could be strengthened to encourage continuity of experience. The team explored some of these issues during their visit to an integrated setting, which included pre-school through to compulsory school. The team was interested to see the opportunities this facility provided for ameliorating difficulties of transition e.g. creating opportunities for staff interaction and ideas sharing and join activities for children across age groups. Certain disadvantages can be attached integrated settings, the greatest being that the early years programme can be marginalised or seen simply as a preparation for later years rather than as a specialised phase within its own terms. However, provided that the professionalism of early years staff is recognised and that they have status and an empowered voice, integrated settings can be beneficial and allow a coherent view of children's development and continuity of provision.

107. In order to strengthen coherence in the field and create a culture of empowerment amongst practitioners, there is a need to adopt and encourage bottom up strategies which complement government by decree e.g., supporting initiatives such the "Modern School Movement" and the more recent **Associação Criança** (mentioned earlier), as well as in-service training programmes sponsored by the ICE (**Instituto das Comunidades Educativas**), the CEFEPE (**Centro de Formação Educacional Permanente**), the APEI (Association of Early Childhood Professionals), and so on. Practitioners could be encouraged to become more reflective and evaluative and take more responsibility for their professional development, perhaps by forming local early years

associations to promote good practice. It would be well also to encourage greater cross-sector and cross-age phase collaboration, for example, with staff focusing on joint curriculum, record keeping and self-evaluation. This would help continuity of experience for children and allow practitioners to develop mutual professional respect. The *Curriculum Guidelines* also provide an opportunity to promote coherence across the early childhood field thorough continuing partnerships with training institutions and others to support and monitor the implementation of the guidelines in ECEC settings.

Inspection and accountability

108. Another important issue centres on the need for better inspection and accountability. The existence of a rather complex and incoherent system makes the task of inspection extremely difficult. There is a move by Ministries to introduce joint inspections but the process still remains unconvincingly segregated between the care and education sectors and in the case of *crecbe* provision, it remains exclusively the responsibility of the Ministry of Labour and Solidarity. We would suggest that the institutions of higher education, some of which have expertise in these areas, could feed into the monitoring process by developing policy in this area. There are several matters to explore: concepts of effectiveness, quality and accountability; cost benefit analysis and evaluations of policy initiatives; and the creation of systematic and effective self evaluation procedures for settings and staff, with the necessary external moderation, support and validation. It is important that monitoring and appraisal by inspection be open, such that reports of inspectors are publicly available to all. They need to be developmental, not punitive, that training would support identified weaknesses. There is a need, too, to expand the number of inspectors specialised in early childhood education and care. It seems unrealistic to have such a small group (only 17 inspectors under the auspices of the Ministry of Education) to monitor an expanding programme and a number of new and exciting initiatives.

109. At the moment, accountability also seems to be a challenge. We were informed that the state was obliged in the past to compromise in its supervision and support of the early childhood providers, as it needed all hands to maintain services and, in addition, many of the service providers were religious or of a voluntary nature.[1] A culture of self-regulation did not develop, while acquiescence allowed the authorities to avoid the confrontations and difficulties that are linked to enforcement issues. Reasons were advanced for this complacency: it would be financially and politically fraught to force through change; no major provider could be antagonised because, in a period of economic stringency, all efforts and contributions are needed. In addition, there is the feeling in Portugal that changes should come softly and incrementally, with a respect for tradition. In this context, the team felt that responsibility for quality monitoring across the system needs to be more clearly defined.

110. One way of ameliorating the situation would be to correct the current imbalance between accountability and autonomy. The state gives substantial grants to voluntary and charitable organisations and allows them a wide measure of independence of action, but it does not always contractually demand in return verifiable evidence of value for money, target achievement, or impact and outcome measures. The culture of accountability, appraisal and inspection needs to be developed. As discussed above, policy can often be strong in formulation but is sometimes ineffectual in implementation. Rigorous accountability and assessment will need to be applied and suitable self-evaluation tools developed.

[1] The argument in favor of lenience in evaluating the performance of charitable or voluntary organisations does not make sense at the economic level. Foregone wages or imputable costs need to be taken into account at the national macroeconomic level, as (wo)man hours used in one area of activity, albeit charitable, denies their use in another. Hence, at a national level, voluntary work is not just a saving but a cost somewhere else. When used in a particular setting over a long period of time, large-scale charitable activity may cause recruitment problems, labour unrest and, as mentioned here, issues of accountability.

Curriculum guidelines

111. The *Curriculum Guidelines* demonstrate that the state recognises the importance of quality early childhood settings, not only as a support to working parents, but as a key element to children's early development and learning. The team agreed with the general nature of the *Guidelines*, although their openness to adaptation and interpretation highlights the importance of monitoring, inspection, and assessment of implementation. This flexibility also allows for local expression in different parts of the country. As an example, the team visited a pre-school in a low-income area outside Lisbon serving predominantly children from a community of "travelling people." The pre-school teachers purposefully built on the children's strengths, such as their energy and creativity, to develop mutual trust and acceptance and create a positive learning environment. The staff expressed the importance of maintaining a flexible programme for these children who would not thrive as well in a system which was more strict or formal.

112. The team felt very positive about the stated aims for children and the holistic approach to early development and learning. We saw how these related to and were balanced with the acquisition of the more formal aspects of the learning-orientated goals. However, the reality of our observations during our visits to pre-schools often contrasted with the team's interpretation of the intentions of the *Guidelines*. At times, we observed formal structured learning, focused on fairly narrow aspects of cognitive development. The team felt that there could be more emphasis on social and expressive learning and that staff often missed the opportunity to use interactions and conflicts for social and learning development. As in other countries, fostering children's autonomy and personal choice remains a challenge.

113. No doubt, these challenges stem from the fact that the *Guidelines* are very recent, giving staff little chance as yet to work through the concepts and absorb the guiding principles of the text. The team's observations suggest also that *Curriculum Guidelines* will be effective only if their implementation is carefully monitored. In-service training provides a valuable opportunity for staff to become familiar with the guidelines and with approaches to successfully use them in the classroom. Otherwise, there is a risk that a model which is "too formal, too soon" will be adopted, which can be particularly difficult for those outside cultural norms and for late developers who can quickly acquire notions of failure. Pre-school needs to be viewed as more than preparation for later formal schooling but rather as an opportunity to establish lifelong dispositions to learn. The *Curriculum Guidelines* give a framework for this to be addressed but implementation will depend on proper inspection and on the support given to early childhood staff through training.

Staff terms and conditions of work

114. The team had opportunities to talk with some excellent practitioners who were reflective and professionally focused. Indeed, there has been a laudable initiative to raise the status and level of professional qualification among early childhood staff, though the team was concerned that initial training curricula varied greatly across institutions. Nonetheless, the raising of professional qualification to graduate level for all teachers is a considerable achievement, which needs to be supported with adequate mentoring and monitoring of teachers. Both new teachers and teacher educators expressed disappointment that they had little contact with each other once student teachers had graduated. Since it is possible for some early year's staff to retire at 52 years of age, some experienced and talented staff left the profession with many years of potential contribution unfulfilled. Although there are some mechanisms in

place to encourage teachers already working in the field to upgrade their training to degree level (credits, higher retirement benefits, etc.), it is important that the courses for very experienced teachers build on their acquired knowledge and work in the field. We also would suggest that some of these valuable mature practitioners could help to develop inspection and monitoring procedures.

115. Providers voiced concerns about recent changes in terms and conditions of staff. Although these were welcomed in the public sector, the impact on other sectors was seen as a potential difficulty. The transient nature of the employment of the *Educador(a) do Quadro Distrital de Vinculação* was also seen by some as an issue that needed to be resolved. The professional development of staff in the many small-sized settings was recognised to be challenging. In the area around Braga, for example, a third of all pre-school teachers, moved school in one year. Issues arose from this, such as, continuity for children in relationships, continuity for the development of staff and the need to prevent disruption of staff teams.There were particular issues for recruitment in some localities, especially in isolated and deprived areas. In order to attract more teachers to work in such areas, the government might explore providing financial incentives, as the Background Report suggests.

116. Salary disparities among professionals working in the sectors add to the challenge of achieving cross-sector collaboration. It seems that IPSS staff is subject to less favourable conditions with regard to pay, hours of work and in-service regulations. Some *Misericórdias* and their professionals enjoy tax relief that is not open to others. In spite of the government's intention to regulate these inequities through increase in financial support to IPSS, the situation remains a concern. We also stress the importance of strengthening the provision of in-service training within the private and solidarity sectors and increasing the opportunities for cross-sector joint training.

117. The teacher's unions are recognised as strong defenders of the rights of their members but there was some concern voiced that unions, while defending legitimate interests, should avoid politicising the education field and should engage strongly with the government toward improving the professional quality and commitment of their members. In particular, the teacher's unions support of the centralisation of teacher appointments needs to be reconsidered given the impact this policy is having on the stability of early childhood workforce and on the children in pre-school settings.

Data and statistics

118. At various times during the review, the team became aware of doubts about the reliability and validity of data and statistics. This is often the case in early childhood reviews as statistical data on ECEC is notoriously difficult to collate, even in data rich societies. Different methods of collecting data operate in the various sectors of health, education and the social services and across the different providers. There is a need for much greater coherence in methodologies. Several comments from our correspondents in Portugal suggest too that there is need to see openness and accuracy in information gathering as part of the democratic process. One regional official indicated that when asked to make returns, some staff in pre-school settings felt that they should provide answers to please, rather than viewing statistical data as an objective means of informing the authorities as to what has happening and so opening the way to necessary improvements. Another municipal officer suggested that if returns carried negative implications, correspondents would be tempted to bend figures e.g. in the case of small settings which, if their numbers fell below a certain point, would be threatened with closure. Yet another respondent suggested that attitudes to the collection of statistical data relate to the past. Statistics in the dictator years were seen as a concern to many people, and viewed as part of the states control mechanism. A cultural shift was required. Whatever

the validity of these remarks, the establishment of a Centre for Documentation and Information on the Child (CEDIC) at the University of Minho, with the expressed aim of creating a "databank on Portuguese children," is very welcome and suggests that some of these issues may shortly be addressed.

119. Data collection and statistical records concerning young children and families need to be co-ordinated and systematised so as to inform accurately policy development. There is a need to distinguish between places available and places taken. In particular, there seemed to be little data on provision and take-up of places by children under three years old. The team discovered several instances of anomalies in figures coupled with inadequacies in monitoring data collection methods. Triangulation of data and the establishment of some commonly agreed criteria should be priorities. Reliable evidence is necessary for policy makers to make informed decisions.

Economic issues and gender

120. The rights of women are enshrined in the Portuguese Constitution and the evidence of their educational achievement and of their contribution to the economy is apparent. In fact, however, women are a social group for whom law and its implementation do not seem to match. There has, of course, been enormous progress, not least in the strong legislative terms, which protect women's rights and in the statistical evidence of their recent educational achievement. Yet there still remains, as in other countries, many societal pressures on women. As one academic suggested, "Women in Portugal have internalised the view that, no matter what their growing commitments to sustaining the economic viability of the family, they alone have the sole responsibility for child rearing, not the father nor the community nor the religious authorities nor the state, but the mother."

121. In some ways, women have established their right to do two jobs, one within the home and one outside. In common with much of the rest of Europe, roles of men have changed less. Studies show that Portuguese males are not yet enthusiastic about child rearing and do not take on significantly the burdens of household chores. In contrast, however, whilst the team was in Portugal a series of television advertisements were raising awareness of gender issues, a reflection of the way in which modern Portugal is beginning to address the challenge.

122. The sharing of household responsibilities is but one aspect of the gender issue. A more public aspect is that of equal wages, which has a real influence on household income and on sums spent on children. There is a strong argument for economic equity in pay conditions and in redistribution of taxes toward early childhood provision. If women are contributing to the expansion of the economy by taking on more paid work and becoming better educated, it seems equitable to devote some of the additional resources the state acquires from their labour activity to support measures to reconcile employment and family responsibilities - especially through providing accessible and high-quality early childhood provision for children from 0 to 3 years. Yet, there is a serious shortage of places for infants and toddlers and, as yet, a reluctance to see this as a priority issue.

Chapter V

Conclusions

123. Throughout the visit, the review team was impressed with the dedication by those working at all levels of the system to expanding and co-ordinating early childhood education and care in Portugal. It was clear that over the past few years, early childhood has become a political priority amongst decision-makers, and is increasingly a vote winner among citizens. Moreover, there is evidence from the economic figures that Portugal is spending a relatively large proportion of its GDP on education, and on early childhood in particular. The political will is apparent, and substantial investments are being made to improve access to, and quality of, early childhood provision. The review team recognises the achievements of recent years and encourages the relevant ministries to continue their fine work on behalf of children and families. In order to build on these signs of progress and promise, this final chapter suggests a set of policy areas for further thought and action.

124. *Improving coherence in policy-making and implementation:* There are moves to develop cohesiveness in policy across all providers and, whilst more needs to be done in this area, big strides have already been made in reducing the number of directly involved ministries and in ensuring collaboration and cohesion through joint approaches in decision making. Government ministers should continue to seek to eliminate overlap and propose further joint working and collaboration.

125. *Pre and in-service training for staff:* There has been a substantial rise in the status and qualification level of pre-school teachers. There is an increasing emphasis on the educational aspects of caring for young children and the need for appropriate training for staff in early childhood settings. To encourage collaboration, there could be more joint training including in-service between sectors and through age phases with a focus on

young children. Further guidelines by the government for the early childhood courses offered by higher education institutions would be useful to ensure consistency and comprehensiveness.

126. *Terms and conditions of service:* There were a number of issues involving the nature of the terms and conditions of service of practitioners. The practice of frequently moving some teachers to new settings can raise issues for staff, parents and children. Retirement age is another issue and there is a potentially damaging loss if capable and experienced senior staff retires early. An economically efficient way to introduce mentoring and monitoring in a self-evaluation process would be to make use of some of these teachers. In addition, the government should consider providing incentives for pre-school teachers who are willing to work in isolated and deprived areas and for those who accept administrative and leadership responsibilities within the public network.

127. *Strengthening inspection and self-evaluation:* There is a need to strengthen the inspection process. Evidence from abroad suggests that this can be done effectively and cost efficiently through an agreed, rigorous self-evaluation model, which might also encourage practitioners to be more reflective. To encourage a move towards this level of professionalism a joint working party, which would include unions, could look at initiatives to develop evaluation strategies. This would be in addition to the inspection process, which will need to be strengthened. Inspectors could act as validators of staff self-evaluation. The new *Curriculum Guidelines* give a baseline for practitioners aspiring to offer a quality experience to their children, and their implementation will need to be monitored and supported.

128. *Improving standards and accountability:* The state embraces diversity in its provision for young children and works closely with its partner providers. There are indications that one strategy for cross-sector improvement of all settings would be to set high standards

within the public sector that the private sector will either have to emulate or see parents transfer children to other sectors. There are other ways to increase quality. One would be to strengthen the relationship between state funding and the achievement by the providers of mutually agreed outcome measures. The level of autonomy given to non-government bodies needs to be strongly linked with notions of accountability.

129. *Addressing gender issues and the needs of children under 3 years:* There are some innovative ideas for addressing the gap in provision for children under three. The team saw a commendable example of an IPSS-supported nanny who worked in her own home, with access to training in a local centre and support from a supervisor. Generally, however, provision for those between birth and three is not a priority and there are deep cultural values which impede its growth. The relative lack of state support for the youngest children and the contradictory expectation that women should engage in work outside the home while being responsible for child-rearing and house-work suggest there are unresolved issues of gender equality in Portugal which need to be addressed. Perhaps the time is ripe to open and fuel a wider debate about the place of the state, children and families in Portuguese society and, in particular, about the needs of young children and women in the modern industrialised state. Government may wish to consider the extent of coverage for the children from 0 to 3 years and the role of Ministry of Education in monitoring the quality of their care, education and developmental experience.

130. *Keeping records of children and their transfer to other settings:* The team was aware that full records of children's achievement over time were kept by many settings but that these tended not to move with the children when they left either to primary schools or other settings. The early childhood constituencies may wish to establish together systematic record keeping procedures and protocols across sectors and across age

phases so as to ensure continuity of experience and staff awareness of the developmental level and previous experiences of newly admitted children. Such records can be especially useful for incoming staff in settings where staff turnover is a common feature.

131. *Improved implementation, monitoring and consultation:* Barriers to implementation have weakened the strength of many excellent government reforms. Monitoring and inspection needs to ensure that statute is matched by reality. A research and evaluation element in the budget of each new initiative would give feedback on the effectiveness of implementation and provide indications for the need to tighten regulations if they were not followed. Sometimes, too, initiatives flounder because of inadequate prior consultation. The welcome success of the agreed *Curriculum Guidelines* underlines the value of consultation. The government may wish to consider how to encourage and support more bottom up initiatives.

132. *Reliable statistics and an independent supervisory body for children:* Effective evaluation of policy and development of policy will also be dependent on reliable and accurate statistical data, e.g. inadequacies in the data sets covering provision and take up of places for the under 3 year olds need to be urgently addressed. In order to improve sensitivity to children's needs and overall information about their situation and status, government may wish to consider the possibility of establishing a central supervisory body for children such as the Ombudsman for Children in Norway or the Council for Children in Denmark. Such authorities would have a responsibility to represent the interests of children across all government agencies. This might be especially important for the child with special needs or who is at risk.

133. *Research on the quality of diverse forms of provision:* Diversity of setting types is seen as necessary to meet the diverse needs of children and families, but this diversity should not imply

diversity of quality. The extent to which different kinds of settings successfully address the needs of communities should be examined. Likewise, longitudinal cross-sector comparative research - which looks at full-cost effectiveness in different early childhood settings - would be informative to policy makers.

134. This report acknowledges the high priority accorded to the well being of young children in Portugal and the impressive expansion of early childhood services achieved over a short period of time. It is a society holding to long-established values while trying hard to address rapid change and its effects on the young. Some hard political realities have still to be faced in improving the situation of young children and families, but Portugal can be proud of what has already been achieved.

References

Bairrão, J., Barbosa, M., Borges, I., Cruz, O., & Macedo-Pinto, I. (1989). Care and Education for Children Under Age 6 in Portugal. In P. P. Olmsted & D. P. Weikart (Eds.), *How Nations Serve Young Children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries* (pp.273-302). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Bertram, A. D. & Pascal, C. (1997). A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education. In M. Karlsson Lohmander (Ed.), *Researching Early Childhood, Volume 3* (pp. 125-150). Göteborg, Suécia, Universidade de Göteborg.

EC Childcare Network (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1996.* EC DGV, Equal Opportunities Unit.

Eurydice (1998). *The Information Network on Education in Europe: Information Dossiers on the Structures of the Education Systems in the Member States of the European Union, Portugal.* European Union Website.

Formosinho, J. (1996). *Portuguese Preschool Education: Policy Issues and the Quality Debate.* Comunicação de fundo apresentada na 6ª Conferência Europeia sobre Investigação em Educação da Primeira Infância, Lisboa, Setembro de 1996.

Iglesias, E. (1999). *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood.* Comunicação apresentada na conferência anual do Inter-American Development Bank. Paris, 14 de Março de 1999.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica (1998). *Early Childhood Education in Portugal* (inclui tradução da *Lei Quadro sobre a Educação Básica 5/97* e as *Orientações Curriculares,* Despacho 5220/97). Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica. (1998). *Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE para o Estudo Temático sobre Cuidados e Educação à Primeira Infância.* Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Oberhuemer, P. & Ulich, M. (1995). *Working with Young Children in Europe.* London, Paul Chapman.

OCDE (1996). *Aprendizagem ao Longo da Vida Para Todos: Reunião da Comissão de Educação, a Nível Ministerial,* 16 - 17 Janeiro de 1996, Paris, OCDE.

OCDE (1998). *Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review: Major Issues, Analytical Framework, and Operating Procedures.* Paris, OCDE.

Olmsted, P. P: and Weikart, D. P. (Eds.). (1995). *Preliminary study: Early Childhood Care and Education in 11 Countries. International Studies in Educational Achievement, Volume 12.* Oxford, Pergamon/Elsevier Science.

Shore, R. (1997) *Rethinking the Brain: New Insights Into Early Development.* New York, Families and Work Institute.

UNICEF (1999). *The State of the World's Children: Education.* New York, UNICEF.

Vasconcelos, T. (1997). Planting the Field of Portuguese Preschool Education: Old Roots and New Policies. *European Early Childhood Research Journal,* 5 (1), 5-17.

Appendix I

OECD Review Team

Mr. Anthony Bertram
Director
Centre for Research
in Early Childhood,
Worcester College
of Higher Education
Henwick Grove, Worcester WR2 6AJ
Reino Unido

Ms. Michelle Neuman
Administrator
Education and Training Division
Directorate for Education,
Employment, Labour
and Social Affairs
OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Ms. Kari Jacobsen
Adviser
Ministry of Children
and Family Affairs
P.O.Box 8036 Dep.
N-0030 Oslo
Noruega

Mr. Jo Hermans
Co Act Consult
Spartodonk 22
6218 GM Maastricht
Holanda

Mr. Patrick Werquin
Principal Administrator
Education and Training Division
Directorate for Education,
Employment, Labour
and Social Affairs
OECD
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Appendix II

Information on the Portugal Background Report

The Portugal Background Report was co-ordinated by the National Co-ordinator, Teresa Vasconcelos, Escola Superior de Educação de Lisboa. Under her direction, the team of the Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação, Lisbon, prepared the report: Maria Luísa Sobral Mendes, Maria Manuela Neves and Madalena Guedes. A Working Group was established for the preparation of the Background Report and Portuguese experts in early childhood education and care consulted.The members of the working group and the experts are acknowledged by name in the Background Report.

Section I

Definitions, contexts and types of current provision

1. Historical framework for the development of ECEC policies and types of provision.
2. Social changes which influenced ECEC policies and practices.
3. The status of women in Portugal.
4. General conceptualisations concerning childhood and early childhood.
5. Policies and support measures extended to children and families.
6. Health support measures within ECEC
7. Aims and objectives of ECEC.Target populations...
8. Age groups: ECEC and compulsory education...
9. Types of educational provision...
10. Institutions responsible for ECEC.
11. Other public institutions...
12. Private and non-profit institutions.

Section II

Definition of policies

A — Quality

1. Responsibility for quality criteria.
2. Policies and quality criteria guiding educational provision.
3. Inspection, quality criteria and control.
4. Gathering and sharing of experience.

B — Access

1. Conditions and criteria for access.
2. Provision and demand for the various types of ECEC
3. Programmes and strategies for intervention.

Section III

Policy approaches

A — Regulations

1. Extent of regulation
2. Entities responsible for ECEC regulations
3. Evaluation and enforcement of regulatory standards
4. Information gathering and sharing

B — Staff

1. ECEC staff: duties and training required
2. Career statutes for early childhood teachers
3. Initial and in-service training of early childhood teachers
4. ECEC staff salaries

C — Programme contents and implementation

1. Curricular guidance
2. Curricular guidelines
3. Curricular guidelines and pedagogical organisation
4. Strategies for the promotion of innovation and educational quality

D — Participation and support to families
1. Participation of parents and guardians
2. Information to parents
3. Support measures extended to parents to meet professional and family requirements
4. The role of local communities

E — Funding

The specific case of the Autonomous Regions:

Madeira
Açores

Section IV
Evaluation and research

Quality evaluation studies
Regional network studies
Studies on models and their implementation

Section V
Conclusion

Bibliography
Glossary
Appendix

Appendix III

Programme of the Review Visit

26 April to 5 May 1999

Monday 26 April

The Educational System and Pre-school Education

10h00 — 12h00

Meeting with the National Co-ordinator and the DEB team who prepared the National Report to exchange views on the programme and the methodology of the visit.

14h30 — 16h00

Meeting with the National Co-ordinator and representatives of the institutions who participated in the preparation of the National Report and other official institutions.

Ministry of Education: Drª. Eduarda Boal, Director, the Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (Office of European Affairs and International Relations); Professor Doutor Paulo Abrantes, Director, the Departamento de Educação Básica (Basic Education Department); Professor Doutor Pedro Lourtie, Director, the Departamento do Ensino Superior (HE Department); Professor Doutor Domingos Fernandes, Director, the Departamento do Ensino Secundário (Secondary Education Department); Dr. António Fazendeiro, Director, the Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento (Evaluation, Prospection and Planning Department); Dr. Edmundo Gomes, Director, the Departamento de Gestão Financeira (Finance Management Department).

Ministry of Labour and Solidarity: Drª. Joaquina Madeira - Director-General, from Direcção-Geral da Acção Social (Directorate Council for Social Welfare); Dr. João Rafael Almeida, Associação dos

Estabelecimentos de Ensino Particular (Association Private Schools); Drª. Isabel Raposo Almeida, Departamento do Ensino Superior (HE Department); Dr. José Martins Carlos, Gabinete do Secretário de Estado da Justiça (Office of the Secretary of state for Justice); Drª. Guilhermina Lopes, Instituto Nacional de Estatística (National Institute of Statistics); Drª. Branca Virgínia Martins, Chefe de Divisão da Direcção-Geral da Acção Social, do Ministério do Trabalho e Solidariedade (Division Head, General Directorate for Social Welfare, Ministry of Work and Solidarity); Drª. Fátima Serrano, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério da Educação (Office of European Affairs and International Relations); Doutora Isabel Lopes da Silva, Instituto de Inovação Educacional (Institute for Educational Innovation); Drª. Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos, Inspecção-Geral de Educação (Coordinator of Inspectors in Education, Ministry of Education).

16h30 — 17h30

Meeting with the Secretary of State for Education and Innovation, the Secretary of State of School Administration from the Ministry of Education and the Secretary of state for Social Reintegration from the Ministry of Labour and Solidarity.

Tuesday 27 April

Types of Provision, School Management and Partnerships

9h00 — 10h30

Visit to a pre-school education centre providing itinerant modality, at Palmela (Itinerant modality at Lau - CAIC at Bairro da Bela Vista). Contact: Drª Leonor Duarte, CAE Setúbal;

11h00 — 13h00

Visit to Escola Básica Integrada da Quinta do Conde (pre-school, 1rst, 2nd and 3rd Cycle) to participate in a debate on the new

management model and articulation between various levels.

Contact:Drª Carmo Serrote. Participants: Teachers; Members of the School Council; Parents; Municipality; Students' representatives.

15h00 — 17h00

Meeting with Pre-school education and early childhood care partners (Departamento da Educação Básica). Participants: Associação de Estabelecimentos do Ensino Particular (Association of Private Schools); Padre José Martins Maia from the Association of IPSS - Private Institutions of Social Solidarity; Associação Nacional dos Municípios (National Association of Municipalities); Confederação das Associações de Pais, CONFAP (Confederation of the Associations of Parents).

Wednesday 28 April

The Educational Component and Practices

9h30 — 11h30

Visit to the Jardim de Infância nº 1 de Benfica.

Contact: Drª Palmira Zambujo.

11h30 — 12h45

Discussion with the curricular guidelines co-ordinator, Doutora Isabel Lopes da Silva, the Co-ordinator of the Núcleo de Educação Pré-Escolar, Departamento da Educação Básica, Drª. Miquelina Lobo (Pre-school Education Group at Basic Education Department) and the team of pre-school teachers.

14h30 — 16h30

Visit to Schools

Group A: Visit to a Jardim de Infância da Associação João de Deus

Contact: Dr. António Ponces de Carvalho

Group B: Visit to Colégio Moderno
Contact: Drª Isabel Soares.

17h00
Meeting with the Parliamentary Committee for Education (Palácio de S. Bento - 1200 Lisboa).

Thursday 29 April

Joint Pre-school Education Policies of the Ministry of Education and the Ministry of Labour

9h30
Group A: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa - Vale Fundão nº 1.
Contact: Drª Gabriela Colen.
Visit to a crèche, and crEche familiar, a Jardim de Infância and ATL "After School Hours Care" centre working together in the same building. Discussion with the pedagogical and social service teams of the institution.

Group B: Centro Social e Paroquial de S. Vicente de Paulo
Contact: Father Crespo.
Visit to a creche, a Jardim de Infância and ATL - "After School Hours Care" centre working together in the same building. Discussion with the pedagogical and social service teams of the institution.

14h30 — 16h00
Meeting with the Serviços de Acção Social of the Ministry of Labour and Solidarity, at Ministério do Trabalho e Solidariedade. Participants: Drª Joaquina Madeira, Direcção-Geral da Acção Social (Directorate-General for Social Affairs); Drª Branca Virgínia Martins, Direcção-Geral da Acção Social (Social Affairs); Drª Maria Manuel Mira Godinho, Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo (Regional Centre for Social Welfare in Lisbon and Vale do Tejo);

Drª Maria João Rebelo, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Secretariado Distrital das IPSS; Drª Isabel Miguéns Bouças, União das Misericórdias; Mutualidades.

16h30 — 18h30

Discussion about questions concerning Justice and the Rights of the Child (Direcção Geral da Acção Social). Participants: Juiz Armando Leandro, Juíz do Supremo Tribunal de Justiça (Judge, Supreme Court of Justice; Drª. Dulce Rocha, representing the Alto Comissariado para a Igualdade e a Família (Office of the High Commissioner for Equality and Family); Drª Ana Perdigão, IAC (Institute for the Support of Children). Professora Doutora Manuela Silva, investigadora.

Friday 30 April

Child Healthcare

9h00 — 10h30

Visit to Hospital Fernando da Fonseca, at Amadora.

11h00 — 12h30

Discussion on child's health and school health questions. Participants: Professora Doutora Maria do Céu Machado, Director of the Pediatric Division at Hospital Fernando da Fonseca; Professor Doutor Mário Cordeiro, Pediatric Counselor, Direcção-Geral da Saúde (Directorate General of Heath), Ministry of Health; Drª. Gregória von Ammen, Direcção-Geral de Saúde (Directorate General of Heath), Ministry of Health; Drª. Isabel Loureiro, Programa de Promoção e Educação para a Saúde (Promotion and Educational Programme), Ministry of Education; Drª. Filomena Pereira, Coordinator, Núcleo de Orientação Educativa e de Educação Especial (Educational and Special Needs Education Counselling), Basic Education Department. Drª Purificação Araújo, Comissão Nacional da Saúde da Mulher e da Criança.

Initial and in-service teacher training - Statutes of teachers

14h30 — 16h00

Meeting at the ESE of Lisbon on pre-school and 1rst cycle teachers training. Participants: Dr. Abílio Amiguinho, ESE - Portalegre, Chairman of the Associação das Escolas Superiores de Educação (Higher School of Education Schools); Professora Doutora Amália Bárrios, President of the Conselho Directivo da ESE of Lisbon (Administrative Council Director); Professora Doutora Emília Nabuco, coordinator, the Departamento de Educação Pré-escolar (Pre-school Education Department), ESE Lisbon; Drª. Cristina Figueira, ESE Setúbal; Drª Maria João Cardona, ESE Santarém; Dr. António Ponces de Carvalho, ESE João de Deus.

16.30 — 18.30

Group A: Meeting with the Inspectors of the Ministry of Education and the Ministry of Labour and Solidarity.

Participants: Drª. Carmo Clímaco, Subinspectora Geral de Educação (Deputy Inspectorate General for Education); Drª. Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos (Coodinator, Inspection Services for Education); Drª Ana Maria Guardiola, Inspector from the pre-school education area; Dr. José Manuel Simões de Almeida, Inspector from the Ministry of Labour and Solidarity.

Group B: Meeting to discuss the early childhood teachers' statutes with the Teachers' Unions and Associação dos Profissionais de Educadores de Infância (the Professional Association of Pre-school Teachers)

Sunday 2 May

Travel from Lisbon to Viana do Castelo

Monday 3 May

Expansion and Development of the School Network and Local Authority Policies

9h30 — 12h00

Visit to a pre-school and a basic education school (1st cycle) institutions.

14h30 — 17h00

Visitors reception at the Town Hall. Discussion with local and regional partners on the Pre-school Education Expansion Plan in the scope of local authorities policies.

Participants: Dr. Defensor Moura, President of the Municipality; Drª Flora Silva, from the Municipality; Dr. Manuel Isaías, from the Municipality; Drª Gracinda Nave, Direcção Regional de Educação do Norte (Regional Education Directorate, North); Representatives of Centro Regional de Segurança Social do Norte and Subregional Centre (Regional and Subregional Centres for Social Welfare); Representative of Parents Association.

Tuesday 4 May

Research on and Innovation in Early Childhood in Portugal

Braga

9h45

Visit to a creche in a rural area - Centro Paroquial de Vila Franca do Lima.

11h00

Working session at the Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho. Debate with the Director of the Centro, Professor Doutor Varela de Freitas, and with the Coordinators of the PIIP - Projecto de Investigação sobre a Infância em Portugal (Avª Central, 100 - Braga).

14h30 — 17h00

Meeting with researchers in pre-school education.

Participants: Professor Doutor Bairrão Ruivo, Universidade de Psicologia e Ciências da Educação do Porto (University of Psychology and Education, University of Porto);Professor Doutor João Formosinho, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho (Institute for Studies on Children, University of Minho); Doutora Isabel Lopes da Silva - Instituto de Inovação Educacional, (Institute for Educational Innovation); Professora Doutora Teresa Vasconcelos, Presidente do GEDEI - Grupo de Estudos para o Desenvolvimento e Educação da Infância (Group of Studies for the Development and Education of Children); Professor Doutor Manuel Sarmento, Instituto de Estudos da Criança Universidade do Minho, Institute for Studies on Children); Dra. Júlia Formosinho, Instituto de Estudos da Criança Universidade do Minho, Institute for Studies on Children); Dr. Édio Martins, representative of the Ministry of Education - DAPP

Wednesday 5 May

Lisbon

10h30

Working session with experts

11h30

Meeting with the Working Group of the Departamento da Educação Básica

Ministério da Educação

Departamento da Educação Básica

A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal

222

Ministério da Educação
Departamento da Educação Básica

A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal

Preâmbulo

Guilherme d'Oliveira Martins
Ministro da Educação

Em nome da igualdade de oportunidades e da promoção da qualidade, a educação pré-escolar foi, desde 1995, assumida pelo Governo como primeira prioridade de política educativa e como factor decisivo de desenvolvimento da sociedade portuguesa. Do acesso das crianças a uma educação pré-escolar de qualidade depende, em parte significativa, o seu sucesso em futuros níveis de escolarização, tornando-se essencial garantir, em todos os estabelecimentos que integram a Rede Nacional de Educação Pré-Escolar, a devida articulação entre a dimensão educativa e a dimensão de apoio social à família. Com efeito, a educação pré-escolar constitui um factor insubstituível do processo de aprendizagem, como primeiro passo da educação básica e como modo de concretizar o objectivo da UNESCO de educação de qualidade para todos.

A educação pré-escolar, entendida como primeira etapa da educação básica, visa o desenvolvimento equilibrado de todas as potencialidades da criança, proporcionando-lhe oportunidades de autonomia e socialização, preparando-a para uma escolaridade bem sucedida e constituindo apoio importante às famílias na sua tarefa educativa.

Com base nestes pressupostos, o Governo assumiu o compromisso de, progressivamente, **generalizar a oferta da educação pré-escolar**, dando resposta às necessidades das crianças e das suas famílias, adoptando as seguintes orientações:

a) Definir padrões de **qualidade educativa**, através da aplicação e desenvolvimento de **linhas de orintação curricular**;

b) **Assegurar a tutela pedagógica do Ministério da Educação** sobre os estabelecimentos que integram a rede nacional de educação pré-escolar, independentemente da sua natureza instituicional;

c) **Promover a expansão da oferta de educação pré-escolar**, através da constituição de uma rede nacional que assegure a plena cobertura do território e da população entre os 3-5 anos até 2000-2001, nas suas componentes educativa e de apoio à família.

Tais objectivos têm vindo a mobilizar um conjunto de sectores da sociedade portuguesa na realização deste grande objectivo nacional, cabendo uma especial referência, para além da intervenção do Estado, através dos Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, ao esforço que vem sendo desenvolvido, no dia a dia, pelos diferentes parceiros educativos, designadamente educadores, pais, autarquias locais, instituições particulares de solidaridade social, misericórdias e mutualidades. Este esforço conjunto tem-se concretizado em diversos acordos de cooperação, facilitando a partilha de responsabilidades entre os diversos parceiros envolvidos no processo, associando as autarquias locais, o sector solidário e as associações de pais, no sentido de garantir respostas educativas e sócio-educativas de qualidade para todas as crianças.

Neste quadro, a presente publicação, integrando os resultados do "Exame Temático sobre Educação Pré-Escolar e Cuidados para a Infância", realizado pela OCDE, reveste-se de especial relevância para o nosso País. Com base na identificação dos substanciais avanços verificados neste sector e dos constrangimentos que ainda se colocam à realização dos objectivos traçados, a equipa de peritos da OCDE responsável pela realização do estudo sublinha que Portugal pode estar orgulhoso dos progressos já alcançados.

A leitura dos diferentes capítulos que integram a presente obra constitui, assim, um valioso contributo para o aprofundamento do conhecimento e da reflexão sobre o modo como, através da articulação de esforços e de recursos, se vão construindo respostas inovadoras e de qualidade.

Eis o que está em causa: a necessidade de respostas educativas, que considerem de forma integrada os diversos problemas sociais com que se confrontam as populações, designadamente as que se encontram mais directamente ameaçadas por processos de exclusão social.

A educação pré-escolar constitui um investimento no futuro, cujo sucesso depende da mobilização de todas as energias disponíveis. A tarefa está iniciada, importa completá-la com determinação — a qualidade da educação dos portugueses, mais equidade e melhor cidadania dependem do que formos capazes de realizar.

Prefácio

Paulo Abrantes
Director do Departamento da Educação Básica

A oferta de uma educação básica de qualidade para todos os cidadãos é um factor da maior relevância para a promoção do indivíduo enquanto cidadão e enquanto pessoa, ao mesmo tempo que pode constituir-se como um elemento chave da construção de uma sociedade democrática e aberta ao saber e à inovação.

Num contexto geral de valorização da educação básica e com a preocupação central de proporcionar uma escolaridade prolongada e significativa a todas as crianças, a educação pré-escolar foi tomada nos últimos anos como uma prioridade da política educativa.

A realização do Exame Temático sobre "Educação Pré-escolar e Cuidados para a Infância", a que Portugal aderiu em 1998, surgiu como uma oportunidade privilegiada para se proceder a uma reflexão sobre o impacto das medidas que se têm vindo a implementar neste domínio.

O Departamento da Educação Básica vem agora publicar o relatório da avaliação que os peritos internacionais levaram a cabo no nosso país, no quadro do referido exame temático. Este relatório, reconhecendo o grande esforço já realizado por Portugal e abrindo perspectivas para acções futuras neste domínio, constitui um elemento valioso de reflexão. O Departamento da Educação Básica procurará incentivar o debate sobre as questões mais relevantes nele identificadas.

Numa fase posterior, quando se tornarem públicas as conclusões relativas aos doze países onde se realizaram estudos, será possível confrontar experiências e compreender melhor as políticas e práticas dos diversos países participantes, no que diz respeito à educação de crianças da faixa dos 0-6 anos de idade.

Será justo sublinhar e agradecer a qualidade do trabalho realizado pela Prof. Doutora Teresa Vasconcelos, coordenadora portuguesa deste projecto internacional, bem como do grupo do Núcleo de Educação Pré-Escolar do DEB que o acompanhou, cujo empenhamento e profissionalismo ajudaram a criar as melhores condições para o desenvolvimento do estudo.

Ministério da Educação
Departamento da Educação Básica

A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal

Relatório Preparatório

Título
A Educação Pré-Escolar
e os Cuidados para a Primeira Infância em Portugal

Editor
Ministério da Educação
Departamento da Educação Básica

Director do Departamento da Educação Básica
Paulo Abrantes

Coordenadora Nacional
Teresa Vasconcelos
Escola Superior de Educação de Lisboa

Equipa restrita
do Departamento da Educação Básica
Maria Luísa Sobral Mendes
Maria Manuela Neves
Madalena Guedes

Concepção Gráfica
Cecília Guimarães

Fotografia da Capa
Carlos Silva

ISBN
972-742-133-4

Tiragem
1500 exemplares

Execução Gráfica
Fernandes & Terceiro, Lda.

Depósito Legal
154703/00

Edição
Agosto 2000

Grupo de Trabalho

Isabel Raposo de Almeida
Direcção-Geral do Ensino Superior — Ministério da Educação

João Rafael de Almeida
Associação de Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo

Maria Manuela Gonçalves Antunes
Direcção Geral de Acção Social — Ministério do Trabalho e Solidariedade

José Martins Carlos
Gabinete do Secretário de Estado de Justiça — Ministério da Justiça

João Farrajota Leal e Guilhermina Lopes
Instituto Nacional de Estatística

Branca Virgínia Martins
Direcção Geral de Acção Social — Ministério do Trabalho e Solidariedade

Édio Martins
Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento — Ministério da Educação

Dulce Rocha
Gabinete da Alta Comissária para a Igualdade e Família —
— Presidência do Conselho de Ministros

Fátima Serrano
Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais — Ministério da Educação

Isabel Lopes da Silva
Instituto de Inovação Educacional — Ministério da Educação

Fernanda Valadas
Inspecção Geral da Educação — Ministério da Educação

Agradecimentos

Gregória von Ammen
Direcção Geral de Saúde — Ministério da Saúde

Joaquim Bairrão
Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação — Universidade do Porto

Mário Cordeiro
Direcção Geral de Saúde — Ministério da Saúde

Varela de Freitas
Instituto de Estudos da Criança — Universidade do Minho

Miquelina Saraiva Lobo
Departamento da Educação Básica — Ministério da Educação

Isabel Loureiro
Coordenadora do Programa de Promoção e Educação para a Saúde — Ministério da Educação

Paula Luz
Secretaria Regional de Educação dos Açores

Catalina Pestana
Plano para a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil —
— Ministério do Trabalho e Solidariedade

Ana Maria Policarpo
Secretaria Regional de Educação da Madeira

Índice

Introdução

Secção I
Definições, contextos e modalidades de oferta educativa

1. Antecedentes históricos das políticas e modalidades de Educação e Cuidados para a Infância ... *17*
2. Mudanças sociais que influenciaram as políticas e as práticas de Educação e Cuidados para a Infância ... *22*
3. Estatuto da mulher em Portugal ... *24*
4. Concepções gerais sobre a criança e a primeira infância ... *27*
5. Políticas e medidas de apoio à criança e à família ... *29*
6. Medidas de apoio à saúde em Educação e Cuidados para a Infância ... *35*
7. Objectivos e finalidades de Educação e Cuidados para a Infância. Populações-alvo ... *40*
8. Grupos etários: Educação e Cuidados para a Infância e escolaridade obrigatória ... *42*
9. Modalidades de oferta educativa ... *42*
10. Instituições responsáveis pela Educação e Cuidados para a Infância ... *46*
11. Outras instituições públicas ... *51*
12. Instituições privadas não lucrativas ... *52*

Secção II
Definição de políticas ... *53*

A — Qualidade

1. Quem define os critérios de qualidade ... *53*
2. Políticas e critérios de qualidade da oferta educativa ... *53*
3. Inspecção, critérios e controlo da qualidade ... *58*
4. Recolha e partilha da informação ... *59*

B — Acesso

1. Condições e critérios de acesso ... *61*
2. Oferta e procura das diferentes modalidades de Educação e Cuidados para a Infância ... *67*
3. Programas e estratégias de intervenção ... *74*

Secção III
Políticas adoptadas ... *75*

A — Regulamentação

1. O que se regulamenta ... *75*

230

2. Entidades responsáveis pela regulamentação de Educação e Cuidados para a Infância *75*
3. Avaliação e acompanhamento do cumprimento da regulamentação *78*
4. Recolha e partilha da informação *78*

B — Pessoal

1. Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância: funções e formação requerida *82*
2. Estatuto da carreira de educadores de infância *85*
3. Formação inicial e contínua de educadores de infância *87*
4. Vencimentos do pessoal de Educação e Cuidados para a Infância *90*

C — Conteúdos programáticos e implementação

1. Estabelecimento das Orientações Curriculares *91*
2. Orientações Curriculares *93*
3. Orientações Curriculares e organização pedagógica *95*
4. Estratégias para a promoção da inovação e da qualidade educativa *96*

D — Envolvimento das famílias e medidas de apoio

1. Participação dos pais e dos encarregados de educação *100*
2. Informação aos pais *102*
3. Medidas sociais de apoio aos pais na conciliação da vida profissional com a vida familiar *102*
4. O papel das comunidades locais *103*

E — Financiamento e fundos *104*

O caso específico das Regiões Autónomas da Madeira e Açores

Região Autónoma da Madeira *107*
Região Autónoma dos Açores *110*

Secção IV

Avaliação e investigação *113*

1. Investigação sobre qualidade *114*
2. Estudos regionais sobre a rede *116*
3. Estudo de modelos e sua implementação *116*

Secção V

Conclusão *119*

Bibliografia *121*
Glossário *125*
Abreviaturas *129*
Anexos *133*

231

Introdução

O esforço em realizar uma edição bilingue dos resultados do Exame Temático da OCDE, à Educação Pré-Escolar e Cuidados para a Infância demonstra o alto interesse que o Governo Português tem em divulgar, a nível nacional e internacional, os dados do estudo sobre a realidade portuguesa.

De facto, ao candidatar-se a ser um dos países objecto do referido exame, Portugal sujeitou a um processo de escrutínio internacional e a uma análise comparativa, aquilo que, nomeadamente desde 1995, o Governo Português se tem proposto fazer.

Não há política educativa sem a sua consequente análise crítica. A construção da educação pré-escolar como projecto de cidadania implica que a sociedade civil, as instituições científicas, os parceiros do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar regulem e monitorizem a actividade do Governo mas, também, a sua própria actividade enquanto entidades co-responsáveis por tal projecto.

Para tal pode contribuir este trabalho. Este documento é um "espelho" constituído por dois relatórios datados, circunstanciados, elaborados num determinado contexto.

O Relatório elaborado pela parte portuguesa, a partir da grelha de análise proposta pela OCDE, foi considerado exemplar a nível internacional, pelo cuidado na sua elaboração e rigor de análise.

O Relatório elaborado pelos peritos da OCDE contém reflexões, sugestões, críticas que podem ser importantes ao encararmos o necessário processo de regulação de uma iniciativa tão ampla e ambiciosa como é a rápida expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar em Portugal.

Chamamos especial atenção para as questões levantadas no Capítulo 4. São questões profundas, levantadas por olhares exteriores à nossa realidade mas, por isso, capazes de distância crítica. Reportam-se a formas de ser e de estar ancestrais na nossa sociedade, mas que influenciam o modo como cuidamos e educamos as nossas crianças. Interpelam-nos a tomar a criança como sujeito de direitos e responsabilidades, que não é propriedade de ninguém, nem mesmo da sua família.

Somos ainda convidados a ultrapassar a percepção de que a responsabilidade pelas crianças dos 0 aos 3 anos pertence unicamente à família, e, implicitamente, à mãe. No país da Comunidade Europeia onde maior número de mulheres trabalham a tempo inteiro, a efectiva partilha de tarefas do universo público e privado convida a que mulheres e homens dividam responsabilidades. O Estado e a sociedade civil devem proporcionar apoio e suporte às famílias, garantindo ainda a intervenção precoce para crianças em risco. Crianças felizes são um projecto de toda a sociedade e não apenas da família.

Porque o Estado português tem feito um esforço considerável no desenvolvimento da educação para as primeiras idades, há que estar atento aos efeitos perversos desta rápida expansão: o acentuar de desequilíbrios entre regiões e grupos sociais, a deficiente inspecção e regulação da qualidade, a ausência de investigação sobre os efeitos das políticas para a infância.

Como acentua o Relatório dos peritos da OCDE, torna-se necessário "fazer investimentos diferenciados para se reduzirem as desigualdades e estabelecer a igualdade de oportunidades".

À Equipa do Departamento da Educação Básica, ao Grupo de Trabalho a nível nacional e à Equipa de Peritos da OCDE, o nosso agradecimento. A Educação Pré-Escolar em Portugal vai, com certeza, beneficiar deste esforço de objectivação e de análise crítica. O nosso

sincero agradecimento ainda ao GAERI (Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério da Educação) pelo enquadramento que proporcionou a este projecto.

Os resultados do estudo comparativo a publicar, a nível internacional, em 2001, ampliarão a informação que agora levamos ao grande público. Para já, apresentam-se os dados a nível nacional e a visão que peritos internacionais tiveram sobre aquilo que o Governo tem procurado fazer: colocar os alicerces do edifício da educação de infância em Portugal, garantir que se construam as pontes e parcerias necessárias à prossecução deste "projecto de cidadania" que tem criado amplas sinergias no sentido de darmos à criança portuguesa a infância feliz e com sentido a que tem direito:

> "Marco Polo descrevia uma ponte, pedra a pedra.
>
> — Mas qual é a pedra que sustém a ponte? — pergunta Kublai Kan.
>
> — A ponte não é sustida por esta ou por aquela pedra — responde Marco Polo — mas sim pela linha do arco que elas formam.
>
> Kublai Kan permanece silencioso, reflectindo. Depois acrescenta:
>
> — Porque me falas de pedras? É só o arco que me importa...
> Marco Polo responde:
> — Sem pedras não há arco."
>
> Italo Calvino — *As Cidades Invisíveis*

Teresa Vasconcelos
Coordenadora Nacional

Secção I

Definições, contextos e modalidades de oferta educativa

1. Antecedentes históricos das políticas e modalidades de Educação e Cuidados para a Infância

A educação pré-escolar surge em Portugal no século XIX associada à afirmação da classe média que se torna mais influente e mais educada, sendo portadora de novos valores relativos à educação da criança e do cidadão. Em paralelo, o país conhece um lento mas progressivo processo de industrialização, acompanhado do movimento das populações para zonas urbanas, o que implicou a necessidade e a procura de níveis de educação mais elevados. As mulheres acedem ao mundo do trabalho, na sua maioria como operárias, com as decorrentes alterações da estrutura e do funcionamento da família.

Esta situação viria a acentuar-se no século XX, particularmente no que respeita à participação da mulher no trabalho e ao crescimento das zonas urbanas e suburbanas do país, contribuindo para que a educação pré-escolar adquira maior reconhecimento e procura. Ainda durante o período da Monarquia, diversas entidades públicas e privadas se dedicaram à educação de crianças em idade não escolar, quer nas vertentes de assistência social de apoio às famílias e das crianças desvalidas, nomeadamente através da Sociedade das Casa de Asilo de Infância Desvalida, quer de acção educativa orientada predominantemente para o desenvolvimento da criança.

É, contudo, depois da implantação da República, em 1910, que a educação pré-escolar adquire um estatuto específico no sistema oficial de ensino. Logo em 1911, é criada a rede privada de Jardins-Escolas João de Deus, de acordo com o modelo pedagógico do seu

mentor. Paralelamente, dando cumprimento ao Programa do Partido Republicano Português, é criado oficialmente o ensino infantil. Destinava-se a crianças de ambos os sexos, com idades entre os quatro e os sete anos. Em 1919, quando o Ministério da Educação procede à reforma do ensino, a educação infantil passa a integrar o ensino primário oficial. Posteriormente, devido à escassez de escolas disponíveis, o ministro decretou que funcionassem em cada escola primária "classes preparatórias destinadas exclusivamente a crianças de 6 a 7 anos". Poder-se-á afirmar que o grande mérito dos governos da 1ª República (1910 a 1926) consiste em terem reconhecido a função educativa do ensino infantil e terem institucionalizado a sua integração no sistema oficial de educação.

Em 1926, quando se dá o golpe de Estado de 28 de Maio, evento que virá a conduzir à permanência de Salazar no poder até 1968, o número de crianças que frequentavam estabelecimentos de educação infantil não excedia 1%. Até 1937, a educação pré-escolar ainda se encontra integrada no sistema de ensino mas, nesse ano, por despacho do Ministro da Educação, o ensino infantil oficial é extinto, com o pretexto de que a sua diminuta expressão não justificava a despesa realizada. É entregue à "Obra Social das Mães pela Educação Nacional" a responsabilidade de apoiar as mães na tarefa de educar os filhos. A partir de então e até aos anos 70, desenvolvem-se simultaneamente dois tipos de resposta: uma, de carácter assistencial, cabendo às Misericórdias e outras instituições congéneres um papel de relevo; outra, de iniciativa privada, com funções educativas. Esta última era supervisionada pela Inspecção Geral do Ensino Particular. Igualmente, por iniciativa do Ensino Particular e Cooperativo, é alargada a oferta da Educação pré-escolar.

Nos finais dos anos 60, no âmbito do então Ministério da Saúde e Assistência, são criadas as creches e jardins de infância como consequência das mudanças sociais ocorridas no país, anteriormente apontadas. Estes serviços de apoio à criança

destinavam-se à 1ª e 2ª infâncias, assumindo uma função supletiva da família, substituindo-a durante os horários de trabalho dos pais ou outros impedimentos temporários. Ao nível deste grupo etário, o Ministério da Saúde e Assistência dispunha deste tipo de serviços, nem sempre considerados satisfatórios, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos.

Assim, interessava expandir e desenvolver as creches, ainda que se considerasse que a família era o meio natural para a educação das crianças. Deveria ser aproveitada toda a sua potencialidade educativa e social, beneficiando as famílias de algumas regalias, entre elas a Lei da Maternidade e o Trabalho Parcial.

Dando outras opções às famílias e ao mesmo tempo fomentando-se a criação de novos postos de trabalho, é criado ainda na década de 60 o serviço de amas e a creche familiar, respostas alternativas às creches tradicionais que permitiram outra forma de acolhimento.

Só em 1973, na fase marcelista e de uma certa abertura do regime, com a lei que aprova a Reforma do Sistema Educativo (Lei nº 5/73, de 25 de Julho), a educação pré-escolar é novamente reconhecida como parte integrante do sistema educativo, seguindo-se-lhe a instituição das Escolas Normais de Educadores de Infância para formar educadoras. Acresce referir que, até à data, a Inspecção-Geral do Ensino Particular era a entidade responsável pela supervisão dos estabelecimentos de educação pré-escolar existentes. Nesse mesmo ano, é atribuída à Direcção Geral do Ensino Básico a superintendência na organização, criação e funcionamento de estabelecimentos públicos de educação pré-escolar dependentes do Ministério da Educação, bem como a orientação pedagógica da educação particular com fins lucrativos ou com organização cooperativa, em colaboração com a Inspecção-Geral do Ensino Particular. Em 1978, iniciam funções os primeiros Jardins de Infância oficiais do Ministério da Educação, tendo a Lei nº 5/77, de 1 de Fevereiro, criado o sistema público de educação pré-escolar. Em

1979, é publicado o estatuto dos Jardins de Infância, Decreto-Lei nº 542, de 31 de Dezembro de 1979, referente ao Ministério da Educação e ao Ministério dos Assuntos Sociais em que se regulamenta a educação pré-escolar e se estabelecem os critérios no sentido de garantir os direitos e os deveres dos profissionais e normas de funcionamento para uma educação de qualidade.

É necessário ter presente que a Revolução de 25 de Abril de 1974 permitiu uma maior abertura na sociedade portuguesa, levando a uma maior consciencialização das mulheres quanto ao seu papel na sociedade e o sentido colectivo das necessidades reais no âmbito da educação de infância, o que conduziu a uma aumento significativo tanto do número de instituições como do número de escolas de educadores de infância. A Reforma Educativa de 1986 confirmou a integração da educação pré-escolar no sistema educativo. Contudo, esta reforma, implementada nos anos 80 descurou quase por completo a educação pré-escolar tendo, na prática, cedido grande parte da responsabilidade pelo seu desenvolvimento à iniciativa privada.

Dando continuidade a essa linha, são tomadas medidas de financiamento tendentes ao alargamento da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar, através do incentivo de apoios financeiros à criação e manutenção de estabelecimentos de educação de infância, firmados através de contratos-programa.

Em consequência da situação a nível nacional, o Ministério da Educação elaborou em 1995 um **Plano de Expansão da Rede de Estabelecimentos de Educação Pré-escolar** com o objectivo de assegurar o acesso de um maior número de crianças a estabelecimentos que garantissem a função de educação e guarda. Com o objectivo de obstar à carência existente, em 1995, com o Decreto-Lei 173/95, de 20 de Julho, disponibilizaram-se incentivos financeiros às entidades privadas para a abertura de salas de educação pré-escolar, mantendo a rede pública atrofiada e não se produzindo qualquer regulamentação.

Este diploma definiu ainda o regime de apoio financeiro à criação e manutenção de estabelecimentos de educação pré-escolar, bem assim como os critérios a observar no que se refere às condições de instalação e de funcionamento. Contudo, esta medida remetia quase totalmente à iniciativa privada a responsabilidade da expansão da rede de jardins de infância. Em 1996, já com um novo Governo, o Ministério da Educação lança **o Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar,** em parceria com o Ministério do Trabalho e Segurança Social e o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, com o objectivo de concertar esforços anteriormente dispersos e de elaborar propostas de efectivo alargamento e expansão da rede, numa parceria entre a iniciativa pública e a privada.

A Lei Quadro da Educação Pré-escolar é publicada em Fevereiro de 1997. Tenha-se presente que a Lei-Quadro que regulamenta a Educação Pré-escolar concretiza a operacionalização da componente social através da distinção entre a componente pedagógica, considerada como componente lectiva, e a componente de guarda e cuidados infantis, designada de componente de apoio à família.

O Plano de Expansão consiste em:

- Lançar o **Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar** em coordenação com autarquias locais, entidades privadas e de solidariedade social, assumindo o governo um papel orientador e regulador. Para responder a estas necessidades, o orçamento da educação pré-escolar foi duplicado;
- Estabelecer contratos-programa com municípios e entidades privadas de modo a expandir e desenvolver a educação pré-escolar;
- Adoptar um modelo organizativo na rede pública para a expansão da educação pré-escolar, em estreita ligação com os ciclos da educação básica;
- Estabelecer, através de iniciativas que mereçam a concordância de todos, uma parceria real entre o Estado e a sociedade civil;

- Tornar a educação pré-escolar uma das unidades de desenvolvimento para uma sociedade educativa, envolvendo crianças, pais, profissionais e a sociedade, em geral.

Na continuidade desta política e com uma duração prevista até Dezembro de 1998, foi criado o Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (Despacho Conjunto nº186/ME/MSSS/MEPAT/96). A nova Lei Quadro consagra o ordenamento jurídico em que se realiza a educação pré-escolar, define a rede, os princípios gerais pedagógicos, bem como os princípios de organização. As medidas legais previstas concretizam os seguintes objectivos: criação de uma rede nacional de educação pré-escolar, integrando uma rede pública e uma rede privada; consagração do direito da participação das famílias na elaboração dos projectos educativos das instituições; definição de instrumentos de cooperação institucional entre os vários departamentos governamentais envolvidos no Programa de Expansão e Desenvolvimento de Educação Pré-escolar; definição das condições organizativas dos estabelecimentos de educação pré-escolar bem como o enquadramento de apoio financeiro.

2. Mudanças sociais que influenciaram as políticas e as práticas de Educação e Cuidados para a Infância

Poderemos afirmar que a educação pré-escolar veio a ser influenciada de modo decisivo pelas mudanças sociais e políticas dos anos recentes, período que consideraremos de 1973, ano da Reforma do Sistema Educativo, à actualidade.
Desde o início do século, a sociedade portuguesa conheceu mudanças importantes, a saber:

- A gradual industrialização do país, com a concentração das populações em grandes centros populacionais, urbanos e suburbanos;

- O ingresso de um número significativo de mulheres na vida activa;
- A emigração, particularmente desde a década de 60 e a guerra colonial que teve lugar de 1961 a 1974;
- A valorização da criança na sociedade e na família, logo o aumento de expectativas quando à sua educação.

Nas últimas décadas, Portugal conheceu um fenómeno de emigração para países estrangeiros e, em simultâneo, um movimento de migração do interior do país para o litoral, o que faz com que os meios rurais se despovoem e nas cidades do litoral se dê a concentração populacional. Acresce referir que se verifica que as populações mais velhas permanecem no seu local de origem e as populações mais jovens, com filhos, se deslocam para a cidade, em busca de melhores condições de vida. Em consequência deste fenómeno, as crianças em idade de frequentar educação pré-escolar rareiam nas zonas interiores e rurais, enquanto junto às cidades é difícil o sistema educativo dar resposta a todas as crianças. Este dado de natureza demográfica veio a adquirir uma grande influência no processo de estabelecimento da rede de educação pré-escolar pois, com o evoluir do tempo, ora faltavam dramaticamente Jardins de Infância em alguns locais, ora havia pouca frequência em Jardins de Infância situados em zonas onde já quase não restavam crianças.

A esta realidade social, o sistema português deu dois tipos de resposta: uma, predominantemente assistencial, da responsabilidade do antigo Ministério dos Assuntos Sociais outra, predominantemente educativa, da responsabilidade do Ministério da Educação, a partir da Reforma do Sistema Educativo de 1973.

Como se referiu anteriormente, na prática, só em 1978, os Jardins de Infância oficiais dependentes do Ministério da Educação começaram a funcionar. O que se verifica é o seguinte:

- Os estabelecimentos do Ministério dos Assuntos Sociais vieram a localizar-se preferencialmente nos meios urbanos, industrializados;

- Os estabelecimentos dependentes do Ministério da Educação, em consequência de uma opção política que dava prioridade aos meios mais carenciados de recursos educativos, foram em regra criados em meios rurais, recorrendo à utilização de espaços devolutos nas escolas primárias.

3. Estatuto da mulher em Portugal

No decorrer do Século XX, e particularmente na década de 60, a mulher tem acesso generalizado à educação e à universidade, ao mesmo tempo que a população feminina de todos os estratos sociais ingressa no mundo do trabalho. Também na década de 60 e, posteriormente, sob forte influência da Revolução de 25 de Abril de 1974, as próprias mulheres valorizaram o seu estatuto impondo mudanças profundas na sociedade. A Constituição Portuguesa de 1976 representa um passo fundamental na concepção da igualdade de direitos entre homens e mulheres. São reconhecidos os mesmos direitos a todos os cidadãos, sendo rejeitado todo o tipo de discriminação.

A mulher, tendo adquirido um estatuto social e educacional mais elevado, cria também expectativas de maior exigência quanto à educação dos filhos. Acresce referir que em Portugal as mães constituem tradicionalmente um elo privilegiado de contacto da família com a escola.

Passamos a referir alguns dados sobre o **nível educativo** atingido pelas mulheres, particularmente a nível do Ensino Superior, até ao ano de 1994/97:

- Tem-se verificado, nos últimos anos, uma alteração sensível nas opções das raparigas no Ensino Superior no que se refee aos ramos de ensino, de tal modo que sé' 1960/61 as mulheres não conseguiam atingir uma posição maioritária nem nos cursos para

que se mostravam mais vocacionadas (47% em Letras, 35% nas Ciências Exactas e Naturais, 30% em Medicina). Em 1979/80, as raparigas já atingiam 71% dos alunos de Letras, 70% dos de Ciências Exactas e Naturais e 53% das Ciências Médicas, Paramédicas e Farmacêuticas). (Fonte: Morais, Maria M. Carvalho e José E.,1993, p.7).

Já em 1994/95, a predominância de mulheres verifica-se em todos os ramos, excepto Arquitectura e Urbanismo, Matemática e Informática, Ciências da Engenharia e Religião e Teologia. Em 1997, dos portugueses com menos de 30 anos, habilitados com curso superior, 59.7% são mulheres. (Fonte: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, Alto Comissário para a Igualdade e a Família, 1998, p.94).

Quanto aos doutoramentos obtidos, na década de 60 a percentagem de mulheres era de 5.1%, na década de 70 de 18.1% e na década de 80 de 33.7%. De referir ainda que, no total de doutoramentos obtidos, entre 1960 e 1990, na área de Ciência Exactas e Naturais, 42.4% foram-no por mulheres, contra 29.9% na área de Ciências Sociais e Humanas.

Para uma análise da situação do **emprego** e **desemprego** das mulheres, apresentam-se os quadros estatísticos seguintes, elaborados segundo os dados do INE, Instituto Nacional de Estatística, 1998:

Alguns indicadores de carácter geral

	Homens %	Mulheres %
Taxa de actividade	57.0	43.6
Taxa de desemprego	3.9	6.2
Taxa de feminização emprego		44.5
Taxa de feminização desemprego		56.6

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Quadro 1: Condição perante o trabalho — 1998

1000

Condição perante o trabalho	Total	Mulheres
População total	9 967.8	5 168.2
População activa	4 986.8	2 250.9
Emprego	4 738.8	2 110.5
Desemprego	-	-
População inactiva	4 968.0	2 917.4
Estudantes	1 757.6	890.5
Domésticos	740.0	735.0
Reformados	1 344.0	725.9
Outros	1 126.4	565.9

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Quadro 2: Taxa de actividade, por sexo e grupo etário — 1998

Grupo Etário	Homens %	Mulheres %
Total	50.7	43.6
15 - 24 anos	92.9	44.5
25 - 34 anos	92.9	80.5
35 - 44 anos	95.3	77.3
45 - 54 anos	91.0	65.8
55 e mais anos	42.5	23.3

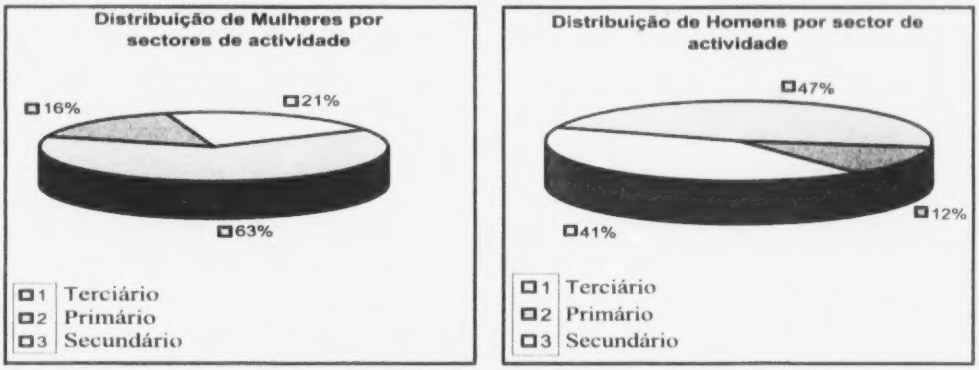
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Quadro 3: Ramos de actividade que concentram mais emprego feminino — 1998

Ramos de Actividade	% do total do emprego feminino
Agricultura	15.1
Indústria têxtil e calçado	9.9
Comércio a retalho	10.6
Educação	9.9
Saúde e acção social	7.7
Outras actividades e serviços (inclui serviço doméstico)	4.3

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 1998

Quadro 4: Distribuição de mulheres e de homens, por sector de actividade



Fonte: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (ed.), 1998, p. 102

Pelo que acabamos de expor, pode inferir-se que, nas últimas décadas, a mulher se empenhou fortemente na sua formação e ocupação profissional, ao mesmo tempo que dava continuidade à atenção prestada à família e aos filhos. A conciliação da vida activa e da vida familiar não é fácil. A sociedade entende hoje que se trata de um problema de todos, tendo o Estado um papel decisivo na criação dos meios de apoio à família que permitam essa conciliação.

Ao longo do mês de Março de 1999, por iniciativa do Alto Comissariado para as Questões da Igualdade e Família, realizou-se uma ampla campanha nos principais meios de comunicação social, alertando para a necessidade de uma efectiva paridade na gestão da vida familiar.

4. Concepções gerais sobre a criança e a primeira infância

Segundo a Constituição Portuguesa, as crianças têm direito à protecção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação, de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e das demais instituições. O Estado

assegura especial protecção às crianças órfãs, abandonadas ou por qualquer forma privadas de um ambiente familiar normal.

Para além destes aspectos, as normas relativas à família, à paternidade e maternidade, definem um quadro orientador da intervenção da sociedade e do Estado no âmbito dos menores e, com especial responsabilidade, em relação às crianças que se encontrem em situações que ponham em perigo, de forma grave, a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação do menor ou quando o interesse do menor não estiver assegurado (artigos 1918 e 1978 do Código Civil e artigo 19º do Decreto-Lei nº 314/78, de 27 de Outubro).

A maioridade civil atinge-se aos 18 anos de idade. No que respeita à definição de criança, não existe diferença entre a legislação nacional e a Convenção sobre os Direitos da Criança, já que Portugal foi um dos primeiros países a aderir à Convenção. Após os procedimentos necessários, o documento foi ratificado e vigora desde 21 de Outubro de 1990, sem qualquer reserva. A Convenção tem força de lei visto que foi aprovada para ratificação pela Assembleia da República.

São princípios gerais orientadores de toda a acção estatal:

- O princípio da não discriminação;
- O interesse superior da criança;
- O direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento;
- O respeito pelas opiniões das crianças.

A legislação em vigor reconhece à criança e ao jovem o direito a ser ouvido sempre que se trata de assunto importante que lhe diga respeito. Subsistem, porém, dificuldades relacionadas principalmente com concepções culturais acerca do valor da opinião da criança, bem como do lugar que esta deve ocupar na hierarquia dos membros da sua família, sabendo-se como nos países do Sul da Europa, o peso da autoridade parental é muito forte, em detrimento da opinião das crianças.

A família e sua intervenção na educação da criança. A Constituição consagra o dever do Estado na protecção da família e na cooperação com os pais na educação dos filhos. A família é proclamada como elemento fundamental do tecido social, com direito à protecção da sociedade e do Estado. Considera também a maternidade e a paternidade como valores sociais da maior relevância.

No entanto, subsistem ainda problemas numa sociedade que, muitas vezes, dando uma visão romântica ou uma visão idílica da infância, não reconhece as crianças como actores sociais de pleno direito. Os estudos sobre a criança, salvo raras excepções (Iturra, 1997), têm geralmente "negligenciado a auscultação da voz das crianças e subestimado a capacidade de atribuição de sentido às suas acções e ao seus contextos" (Pinto e Sarmento, 1997, p.21).

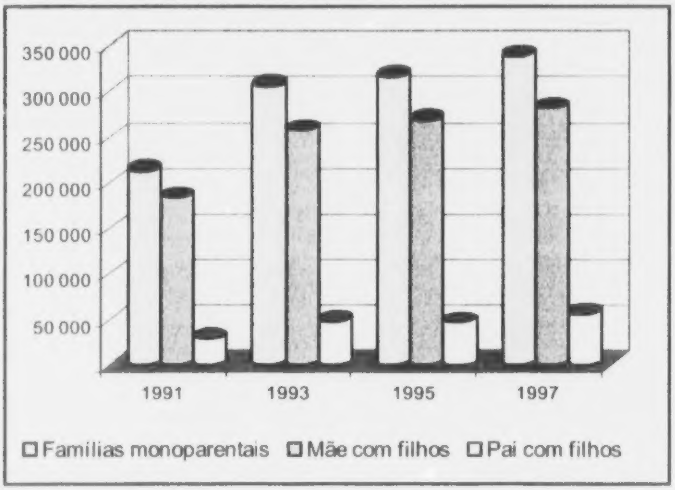
Alguns autores consideram que há que estudar realmente os mundos da infância no pressuposto que existe um processo crescente de institucionalização da infância, de controlo dos seus quotidianos pela escola, pelos "tempos livres" estruturados e pelas práticas familiares--incluindo a exploração pelo trabalho infantil (Pinto e Sarmento, 1997; Iturra, 1997).

5. Políticas e medidas de apoio à criança e à família

Caracterização socio-económica das famílias

A estrutura familiar predominante continua a ser do tipo "casal com filhos", a qual em 1997 representava 47.0% da totalidade das famílias privadas. No entanto e tal como em outros países da União, tem crescido a proporção das famílias mono-parentais, que entre 1991 e 1997 registou um acréscimo de 58.0%.

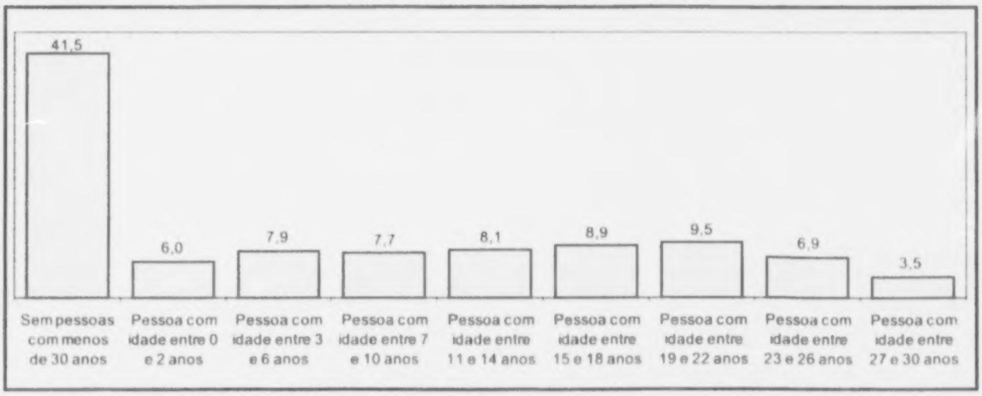
Quadro 5: Evolução do número de famílias mono-parentais, 1991, 1993, 1995 e 1997



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, Recenseamento da População

Um outro aspecto a salientar é a importância crescente do primeiro filho que em 1997 se situava em 52. 6%.Também para o mesmo anos e tendo em conta a idade do "mais jovem da família" verifica-se que em 6.0% das famílias privadas (205 000) existia pelo menos uma criança dos zero aos dois anos de idade, e 7.9 % (267 000) em que o mais novo tinha uma idade compreendida entre os três e os seis anos de idade.

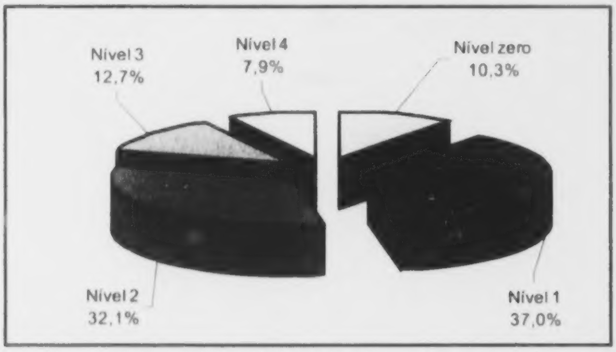
Quadro 6: Famílias por idade da criança mais jovem (%), em 1997



Fonte: EUROSTAT, Inquérito às Forças de Trabalho

Não obstante o avanço neste domínio, 19,2% da população com 15 anos ou mais não detinha nenhum nível de ensino, facto para o qual contribui ainda, certamente, a população com 65 ou mais anos e na qual esta proporção sobe para 53,8% (1997). Daí que, em termos de níveis de literacia, e de acordo com o inquérito realizado em 1994, 70% da população dos 15 aos 64 anos tenha sido classificada nos níveis médios/baixos (níveis 1 e 2).

Quadro 7: População dos 15 aos 64 anos, por nível de literacia (%), em 1994



Fonte: Benavente, et al (1996). A Literacia em Portugal

A receita líquida anual dos conjuntos dos agregados familiares foi estimada em 2 529 136 escudos, ou seja, 902 393 escudos per capita, (1994/95), quando em 1989/1990 era da ordem dos 2 043 940 escudos e 698 047 escudos, respectivamente. (Fonte: INE-Instituto Nacional de Estatística, 1997).

Políticas e medidas de apoio à criança e à família

O Ministério do Trabalho e da Solidariedade é a entidade responsável pela concepção, coordenação e de apoio técnico e normativo no domínio da segurança social. Destacam-se as medidas legislativas de apoio pecuniário compensatórias de encargos com o sustento e educação das crianças e jovens descendentes dos beneficiários e com os decorrentes da necessidade de apoios específicos, de natureza pedagógica ou terapêutica, quando as crianças são portadoras de

deficiência, da responsabilidade do Ministério da Educação.
Os valores das prestações familiares são actualizadas anualmente. Estão em vigor as seguintes medidas:

- Subsídio familiar a crianças e jovens;
- Bonificação, por deficiência, do subsídio familiar a crianças e jovens;
- Subsídio para assistência a 3ª pessoa;
- Subsídio por frequência de estabelecimento de ensino especial;
- Subsídio mensal vitalício.

Subsídio familiar a crianças e jovens

Em 1999, foram revistos os montantes mensais, por cada filho, do subsídio familiar a crianças e jovens. O aumento desta prestação foi, pela primeira vez, diferenciado de acordo com os rendimentos das famílias. Desta forma, de acordo com os princípios observados, garantiu-se aos titulares dos direitos às prestações pertencentes a agregados familiares economicamente mais débeis uma actualização proporcionalmente superior aos restantes beneficiários.

Os montantes mensais, por descendente, do subsídio familiar a crianças e jovens é o seguinte:

1º escalão de rendimentos:

a) Descendentes com idade igual ou inferior a 12 meses: 14 730$00 a 22 100$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente;
b) Descendentes com idade superior a 12 meses: 4 420$00 a 6 630$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente.

2ª escalão de rendimentos:

c) Descendentes com idade igual ou inferior a 12 meses: 11 450$00 a 15 400$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente;

d) Descendentes com idade superior a 12 meses: 3 070$00 a 4 170$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente.

3º escalão de rendimentos:

e) Descendentes com idade igual ou inferior a 12 meses: 7 450$00 a 9 690$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente;

f) Descendentes com idade superior a 12 meses: 2 840$00 a 3 690$00, em agregados familiares com 1-2 filhos e mais de 2 filhos, respectivamente.

Aos montantes mensais do subsídio familiar a crianças e jovens anteriormente referido, acresce a bonificação por deficiência, os seguintes valores:

- Até aos 14 anos .... 8 470$00
- Dos 14 aos 18 anos .... 12 330$00
- Dos 18-24 anos .... 16 510$00

Acresce referir a implementação generalizada desde Julho de 1997 do Programa do **Rendimento Mínimo Garantido** cujos objectivos são (1) lutar contra a exclusão social; (2) lutar contra todas as formas nas quais se manifesta um afastamento entre o cidadão e a sociedade a que ele pertence de pleno direito; (3) promover a inserção social, económica e profissional. Constitui um plano de apoio às famílias integrando duas componentes, uma de prestação social e outra de programa de inserção social, com vista à progressiva autonomização das famílias. Porque é uma medida prioritária no combate à exclusão social, envolve o Estado, as Instituições Particulares de Solidariedade Social, as autarquias e os cidadãos.

Em 1995 é criado o **Programa Ser Criança** coordenado pela Direcção Geral da Acção Social, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, tendo como objectivos:

- Facilitar o desenvolvimento harmonioso das crianças e a melhoria das competências parentais e familiares;
- Promover a reintegração familiar e social;
- Melhorar a auto-imagem das crianças e das famílias;
- Incentivar o conhecimento sistemático do processo das crianças em risco, da deficiência e suas causas.

Relativamente à protecção e apoio a crianças em situação de risco, a nível concelhio, existem Comissões de Protecção de Menores em todo o país com uma composição muito diversificada de profissionais de infância, cujas funções na área de protecção da criança e de promoção dos seus direitos constituem uma resposta adequada a esta problemática. Quando os pais se opuserem à intervenção das Comissões de Protecção de Menores, deverá recorrer-se aos Tribunais de Família e Menores.

No nº 3 do artº 18º da Convenção dos Direitos da Criança, é assegurada pelas estruturas de Segurança Social uma rede de serviços e de equipamentos destinados à guarda de crianças durante o período de trabalho dos pais. A Segurança Social reconhece a existência de Amas, Creche Familiar, Creche e Jardim de Infância, instituições que adiante definiremos.

Quanto à *articulação de políticas de apoio à criança e à família*, ainda que tenha sido uma preocupação constante dos serviços e demais entidades responsáveis, a prática demonstra que este é um sector de difícil coordenação, dada a multiplicidade de entidades envolvidas e a diversidade das acções desenvolvidas neste domínio. Nos últimos anos, desenvolveu-se um esforço importante para garantir a articulação nacional no que respeita às políticas da criança e da família. Após a Cimeira Mundial da ONU sobre a criança realizada em 1990, foi criado em 1992 o **Programa Nacional de Acção - PNA,** cujo objectivo principal é a coordenação das acções em favor do bem estar da criança.

Foi igualmente criado o **Alto Comissariado para a Igualdade e Família** entidade de âmbito nacional, vocacionada para a coordenação dos diversos serviços da Administração Pública com responsabilidades na área das suas atribuições, em estreita colaboração com as instituições particulares de solidariedade social e com as associações representativas das famílias.

Por iniciativa da Alta Comissária foi constituído o **Conselho Nacional da Família,** com responsabilidades nesta área, que integra representantes ministeriais, personalidades de reconhecido mérito, representantes das ONG's e das autarquias. Foi também criada a Comissão Nacional dos Direitos da Criança para acompanhamento e avaliação das medidas implementadas, designadamente das legislativas, tomadas no âmbito da aplicação da **Convenção da Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.** Esta instituição tem desenvolvido acções de divulgação, de prevenção junto dos profissionais que trabalham com crianças, bem como acções dirigidas à própria criança.

Foi também criada a **Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco**, na dependência do Ministério do Trabalho e Solidariedade, cuja principal função é o acompanhamento e apoio das Comissões de Protecção de Menores de todo o país.

Em Anexo apresenta-se uma resenha, tão completa quanto possível, de Projectos e Programas de apoio às crianças e às famílias, por ordem cronológica do seu início (Anexo 1).

6. Medidas de apoio à saúde em Educação e Cuidados para a Infância

A prestação de cuidados ao nível da saúde escolar é realizada pelas **Equipas de Saúde Escolar-ESE,** pertencentes aos Centros de Saúde, dependentes das Administrações Regionais de Saúde e constituídas por profissionais de saúde. O **Programa de Saúde Escolar** deve

envolver toda a comunidade educativa do pré-escolar e escolar - alunos e educandos, professores e educadores, e as famílias, particularmente os encarregados de educação.

São **objectivos** gerais do Programa:

- Contribuir para proporcionar à população escolarizada um desenvolvimento harmonioso, o reforço da auto-estima, proporcionando condições de sucesso escolar e educacional;
- Promover os conhecimentos necessários para a utilização adequada dos serviços de saúde e a redução das desigualdades perante a saúde;
- Apoiar os alunos na descoberta do seu potencial de saúde e dar respostas adequadas aos desafios do quotidiano capazes de lhes proporcionar comportamentos de autonomia e responsabilidades indispensáveis à adopção de comportamentos e de estilos de vida saudáveis;
- Contribuir para a integração da criança com dificuldades de saúde especiais e necessidades educativas especiais;
- Apoiar a participação parental potenciando a função da escola no desenvolvimento dos alunos;
- Apoiar iniciativas de inovação pedagógica correctoras de disfunções psico-afectivas;
- Melhorar a qualidade ambiental, ecológica e a segurança do estabelecimento de ensino.

A Intervenção em Saúde Escolar depende do Director do Centro de Saúde a quem compete afectar os recursos humanos e materiais necessários. As Equipas de Saúde Escolar devem articular a sua acção com os profissionais de educação, em acções conjuntas de instituições orientadas numa perspectiva multi-disciplinar, aproveitando os diferentes recursos existentes na comunidade. Neste âmbito, são programadas e desenvolvidas actividades dirigidas aos indivíduos, actividades dirigidas ao grupo e actividades dirigidas ao ambiente.

Projectos e programas específicos na área da saúde

As Equipas de Saúde Escolar podem constituir-se como parceiras em projectos e programas cujos objectivos sejam dar resposta a necessidades e problemas de saúde e do bem estar da comunidade educativa, como o **Programa de Educação para Todos - PEPT 2000** ou o **Programa de Promoção e Educação para a Saúde - PPES** e programas específicos como a Intervenção Tipo dos Higienistas Orais e em Saúde Escolar.

Com particular relevância, refira-se o **Programa de Promoção e Educação para a Saúde - PPES** que integra actualmente 100 Jardins de Infância, os quais se encontram a desenvolver projectos no âmbito da promoção da saúde com as crianças, com a participação dos pais e da comunidade envolvente, prevendo-se que até ao final de 1999 o programa seja alargado a todos os estabelecimentos do sistema educativo.

Apresentam-se de seguida alguns dados sobre saúde escolar, relativos ao ano lectivo de 1996/97, crianças dos 3-6 anos que frequentam Jardim de Infância e estão integradas em Programas de Saúde Escolar:

— Nº de alunos em programas de saúde escolar - 63 597, cerca de 60% das crianças matriculadas;

— Nº alunos que fizeram exame global de saúde - 54 796, o que corresponde a 88% dos alunos em programas de saúde escolar;

— Percentagem de crianças que frequentam Jardins de Infância da Rede Pública com necessidades de saúde especiais - 0.6%;

— Percentagem de crianças com necessidades educativas especiais- - 1.2%;

— Percentagem de crianças acidentadas na escola e no trajecto casa- escola (Jardins de Infância da Rede Pública) - 3%.

Quadro 8: Taxa de cobertura em saúde escolar

	Nº de alunos	%
[illegible]	[illegible]	14.3
1º ciclo	23 3031	52.5
2º ciclo	55 718	12.6
3º ciclo	64 248	14.5
Secundário	23 833	5.4
Outros	3 082	0.7

Fonte: DGS, Ministério da Saúde, 1997

Quadro 9: Total de acidentes ocorridos na escola

Acidentes	Nº de alunos	
Falecimentos	4	
Internamentos	137	
Tratamento hospitalar	4 362	
Tratamento escola/casa	7 891	
TOTAL	12 397	(3%)

Fonte: DSE, Ministério da Saúde, 1997

Quadro 10: Distribuição dos acidentes por grau de ensino

Grau de ensino	%
Pré-escolar	15.5%
1º ciclo	34.2%
2º ciclo	19.4%
3º ciclo	29.0%
Secundário	1.8%

Fonte: DSE, Ministério da Saúde, 1997

Quadro 11: Distribuição dos alunos com NE por grau de ensino

Grau de ensino	Nº alunos	%
Pré-escolar	237	9%
1º ciclo	1 838	70%
2º ciclo	317	12%
3º ciclo	135	5%
Secundário	97	4%
TOTAL NSE	2624	100%
TOTAL NEE	5674	100%

Fonte: DSE, Ministério da Saúde, 1997

Quadro 12: Escolas que desenvolvem programas de prevenção de acidentes

Grau de ensino	Nº alunos
Pré-escolar	219
1º ciclo	578
2º ciclo	29
3º ciclo	37
Secundário	14
TOTAL	877

Fonte: DSE, Ministério da Saúde, 1997

Quadro 13: Escolas que desenvolveram outros programas

	Selantes	PEPT	PPES	Outros
Pré-escolar	6	4	21	104
1º ciclo	446	83	73	218
2º ciclo	1	47	15	24
3º ciclo	2	42	16	16
Secundário		16	13	10

Fonte: DSE, Ministério da Saúde, 1997

NE: Necessidades Especiais
NSE: Necessidades de Saúde Especiais
NEE: Necessidades Educativas Especiais

7. Objectivos e finalidades de Educação e Cuidados para a Infância. Populações-alvo

Crianças dos 0-3 anos de idade

Os **objectivos** específicos dos cuidados das crianças dos 0-3 anos de idade são:

- Proporcionar o bem estar e o desenvolvimento integral das crianças num clima de segurança afectiva e física, durante o afastamento parcial do seu meio familiar através de um atendimento individualizado;
- Colaborar estreitamente com a família numa partilha de cuidados e de responsabilidades em todo o processo evolutivo das crianças;
- Colaborar de modo eficaz no despiste precoce de qualquer inadaptação ou deficiência, assegurando o seu encaminhamento adequado.

São finalidades dos cuidados dedicados às crianças dos 0-3 anos de idade (1) apoiar as famílias na tarefa de educação dos filhos; (2) proporcionar a cada criança oportunidades de desenvolvimento global, promovendo a sua integração na vida em sociedade.

Crianças dos 3-6 anos de idade

Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de Outubro) e pela Lei Quadro 5/97, de 10 de Fevereiro, a educação pré-escolar destina-se às crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico, em Portugal 6 anos. É a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família com a qual deve estabelecer estreita colaboração.

A frequência é facultativa, pois reconhece-se que é a família a primeira responsável pela educação dos filhos. Compete, contudo, ao Estado contribuir activamente para a universalização da oferta da educação pré-escolar.

De acordo ainda com a Lei Quadro, são **objectivos** da educação pré-escolar (crianças dos 3-6 anos):

- Promover o desenvolvimento pessoal e social da criança com base em experiências de vida democrática numa perspectiva de educação para a cidadania;
- Fomentar a inserção da criança em grupos sociais diversos, no respeito pela pluralidade das culturas, favorecendo uma progressiva consciência do seu papel como membro da sociedade;
- Contribuir para a igualdade de oportunidades no acesso à escola e para o sucesso da aprendizagem;
- Estimular o desenvolvimento global de cada criança, no respeito pela suas características individuais, incutindo comportamentos que favoreçam aprendizagens significativas e diversificadas;
- Desenvolver a expressão e a comunicação através da utilização de linguagens múltiplas como meios de relação, de informação, de sensibilização estética e de compreensão do mundo;
- Despertar a curiosidade e o pensamento crítico;
- Proporcionar a cada criança condições de bem-estar e de segurança, designadamente, no âmbito da saúde individual e colectiva;
- Incentivar a participação das famílias no processo educativo e estabelecer relações de efectiva colaboração com a comunidade.

São **finalidades** da educação pré-escolar (1) apoiar as famílias na tarefa da educação dos filhos, (2) proporcionar a cada criança a oportunidade de desenvolver a sua autonomia, socialização e desenvolvimento intelectual, (3) promover a sua integração equilibrada na vida em sociedade e (4) prepará-la para uma escolaridade bem sucedida. A escola deverá ser entendida como local de aquisição de aprendizagens múltiplas.

São beneficiários da educação pré-escolar todas as crianças que residem em território nacional, sem excepção.

8. Grupos etários: Educação e Cuidados para a Infância e escolaridade obrigatória

A população escolar abrangida pela Educação e Cuidados para a Infância compreende as crianças dos 0 aos 6 anos de idade. Dos 3 meses aos 3 anos a criança pode frequentar a creche. A educação pré-escolar destina-se às crianças entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico obrigatório, isto é, 6 anos de idade.
A idade regular de ingresso no ensino básico obrigatório é de 6 anos ou 5 anos, para as crianças que completem os 6 anos até ao dia 31 de Dezembro e cujos pais o desejem (Decreto-Lei nº 301/93, de 31 de Agosto).
Porém, as crianças que apresentem necessidades educativas especiais podem ser autorizadas a ingressar no ensino básico obrigatório, um ano mais tarde do exigido, mediante pedido apresentado pelo encarregado de educação (Portaria nº 611/93, de 22 de Junho). Pela mesma portaria é autorizado, igualmente por requerimento do encarregado de educação devidamente fundamentado, autorização de matrícula no ensino básico a criança que revele uma precocidade global que aconselhe o ingresso um ano mais cedo do que é permitido no regime educativo comum.

Existe um consenso generalizado quanto à idade de entrada no ensino obrigatório, havendo um calendário das actividades de cada escola estabelecido anualmente pelos órgãos centrais do Ministério da Educação e adaptados por cada estabelecimento, de acordo com o que for decidido conjuntamente pelos pais, docentes e outros membros da comunidade.

9. Modalidades de oferta educativa

As modalidades de oferta educativa de Educação e Cuidados para a Infância para as crianças do nascimento até à idade escolar são as seguintes:

Crianças dos 3 meses aos 3 anos de idade

Oferta não formal constituída por entidades como a família, amigos e vizinhos; empregadas domésticas, amas não licenciadas e *baby-sitters*.

Modalidades formais de oferta

- *Ama* é a pessoa que, por conta própria e mediante retribuição, cuida de uma ou mais crianças (até o máximo de quatro) que não sejam suas, parentes ou afins, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais;

- *Creche* constitui uma resposta social de âmbito socio-educativo que se destina a crianças dos 3 meses aos 3 anos de idade, durante o período diário correspondente ao trabalho dos pais, proporcionando às crianças condições adequadas ao desenvolvimento harmonioso e global e cooperando com as famílias em todo o seu processo educativo. O horário usual de funcionamento da creche é entre as 4 e 11 horas diárias, 5 dias por semana;

- *Mini-creche* é uma organização pequena e de ambiente semelhante ao familiar, incluindo 5-6 crianças;

- *Creche familiar* é o conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, residentes na mesma zona geográfica, enquadradas técnica e financeiramente pelos Centros Regionais de Segurança Social, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou Instituições Particulares de Solidariedade Social com actividades que se desenvolvem com crianças dos 0 anos de idade à idade regulamentar de ingresso no Ensino Básico. O horário é idêntico ao da ama.

A creche está organizada do seguinte modo, de acordo com a idade das crianças que acolhe:

— Dos 3 meses à aquisição da marcha só poderá admitir um máximo de 8 crianças por grupo, contando com um educador e um elemento auxiliar;

— Crianças em idade de aquisição da marcha até aos 24 meses, o número de crianças servidas não deverá ultrapassar 10 crianças, requerendo a presença de um educador e um elemento auxiliar do pessoal técnico;

— Crianças dos 24 meses aos 36 meses, num máximo de 15 crianças, atendidas por educador e um elemento auxiliar do pessoal técnico.

Quadro 14: Cuidados a crianças dos 0-3 anos de idade, ano de 1996

Modalidade de oferta	Grupo etário	Nº de estabelecimentos	Nº total de crianças atendidas*	%
Creche	0 aos 3 anos	1 343	33 788	11.1
Ama	0 aos 3 anos	604	2 315	0.8
Mini-creche	0 aos 3 anos	9	141	0.05
Creche familiar	0 aos 3 anos	74	2 118	0.70

Fonte: Estatísticas da Segurança Social, Instituição de Gestão Financeira Social, 1996

* Não foram consideradas as crianças com 3 anos já feitos.

Crianças dos 3 aos 6 anos de idade

- *Jardim de Infância* é a instituição privilegiada de educação pré-escolar e é a mais frequentada pelas crianças dos 3, 4 e 5 anos. Presta serviços vocacionados para o desenvolvimento da criança, proporcionando-lhe actividades educativas, podendo também oferecer actividades de apoio à família. Sob esta designação legal há diferentes modalidades pedagógicas;

- *Actividades de Animação Socio-educativa* tutelados pelo MTS-Ministério do Trabalho e da Solidariedade dinamizam actividades destinadas a crianças da educação pré-escolar que suplementam o horário escolar, cobrindo a diferença entre este e o horário laboral dos pais. Tem principalmente uma intencionalidade de guarda das crianças.

- *Animação Infantil e Comunitária* destina-se a crianças de 5 anos com o fim de proporcionar à população que vive em zonas urbanas periféricas, populosas e carenciadas, sem acesso a qualquer equipamento, actividades adequadas ao seu desenvolvimento. Realizam-se em instalações cedidas pela comunidade.

- *Educação de Infância Itinerante* é uma modalidade de educação que possibilita o acesso das crianças dos 3 aos 5 anos de idade residentes em zonas rurais a actividades educativas naqueles locais onde, pelo número insuficiente de crianças, menos de 15, não é possível a criação de um Jardim de Infância.

Sendo estas as modalidades de Educação e Cuidados para a Infância mais comuns, o sistema admite uma grande diversidade de atendimentos, no intuito de garantir a todas as crianças o acesso à educação pré-escolar.

Os horários de funcionamento destes estabelecimentos apresentam aspectos comuns a todos eles e, a partir desses constrangimentos, podem ser muito diversificados, pelas razões que passamos a enumerar:

Educação pré-escolar

- Os estabelecimentos de educação pré-escolar asseguram um horário flexível, segundo as necessidades das famílias, sendo ouvidos obrigatoriamente os pais e encarregados de educação, na fixação do horário em cada ano lectivo;

- De acordo com as disposições legais, todos os Jardins de Infância têm obrigatoriamente que garantir 5 horas de componente educativa, entendendo-se por componente educativa o desenvolvimento das orientações curriculares (Secção III- C);

- Alguns Jardins de Infância, não a totalidade, proporcionam ou organizam com outras instituições uma componente de animação socio-educativa, o que representa horas suplementares de ocupação da criança, podendo esta componente incluir o serviço de almoço.

10. Instituições responsáveis pela Educação e Cuidados para a Infância

Crianças dos 3 meses aos 3 anos

São atendidas em equipamentos de iniciativa pública do Ministério do Trabalho e Solidariedade; de iniciativa particular, cooperativa, IPSS-Instituições Particulares de Solidariedade Social ou outras instituições sem fins lucrativos, sempre tutelados pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade.

A educação pré-escolar, crianças dos 3-6 anos

As **redes** de educação pré-escolar, pública e privada, constituem uma rede nacional, visando efectivar a universalidade da educação pré-escolar.
A **rede pública** integra os estabelecimentos criados e a funcionar na directa dependência da administração pública central e local, isto é, do ME - Ministério da Educação e do MTS - Ministério do Trabalho e Solidariedade.
A **rede privada** integra os estabelecimentos que funcionem em instituições de ensino particular e ou cooperativo, Instituições Particulares de Solidariedade Social, Misericórdias, Mutualidades ou outras Instituições sem fins lucrativos, que realizem actividades no domínio da educação e do ensino.
Os ministérios ME - Ministério da Educação e MTS - Ministério Trabalho e da Solidariedade devem assegurar a articulação institucional necessária à expansão e desenvolvimento da rede nacional, no que respeita:

- A educação da criança e a promoção da qualidade pedagógica dos serviços a prestar;
- O apoio às famílias, designadamente no desenvolvimento de actividades de animação socio-educativa, de acordo com as suas necessidades;
- O apoio financeiro a conceder aos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Garantindo sempre os projectos educativos de cada escola, é da responsabilidade do Ministério da Educação, através da Tutela Pedagógica Única, assegurar a qualidade pedagógica do ensino ministrado e financiar os encargos respeitantes à componente educativa. O apoio às famílias, designadamente o desenvolvimento de actividades de animação socio-educativa é atribuição e responsabilidade financeira do MTS Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Nos últimos anos e mais particularmente desde 1995, tem-se procedido a uma aproximação entre os dois ministérios nesta matéria, tendo-se institucionalizado o diálogo e a cooperação entre as duas instituições tutelares. A legislação entretanto publicada é da responsabilidade conjunta dos Ministérios da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Para garantir a coordenação entre as entidades promotoras de Educação e Cuidados para a Infância, no ano de 1996 foi criado o **Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar,** que agrega diversos Serviços do Ministério da Educação, do Ministério do Trabalho e Solidariedade, que dispõe de um Conselho Consultivo constituído por representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da União das Instituições Particulares e de Solidariedade, da Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo e das Uniões das Misericórdias e das Mutualidades. Integram ainda este Conselho Consultivo individualidades de reconhecido mérito

científico no âmbito da educação pré-escolar. A finalidade principal deste Gabinete é, de um modo concertado entre as diferentes entidades, promover a expansão da rede de educação pré-escolar em sintonia com as necessidades das populações e simultaneamente contribuir para uma melhoria de qualidade destes estabelecimentos.

Quadro 15: Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância e instituições promotoras

Entidade promotora	Administração Pública			Administração Privada			
	Estado		Autarquias				
Tipos de atendimento	ME	MTS	Municípios	IPSS	Estab.c/ fins lucrativos	Empresas	Cooperativas Associações
Creche		•	•	•	•	•	•
Creche e J.I.		•		•			
Ama		•					
Mini-creche				•			
Creche familiar		•		•			
Estab. de ed. pré-escolar-jardim de infância	•	•	•	•	•	•	•
Animação infantil e comunitária	•						•
Ed. infância itinerante	•						•
Activ. de animação socio-educativa		•	•	•	•	•	•

Fonte: Adaptado de J. Formosinho, 1994

São competências do Estado, através do Ministério da Educação:

- Criar uma rede pública de educação pré-escolar generalizando a oferta dos respectivos serviços de acordo com as necessidades;

- Apoiar a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil, na medida em que a oferta disponível seja insuficiente;
- Definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente nos seus aspectos organizativo, pedagógico e técnico e assegurar o seu efectivo cumprimento e aplicação, designadamente através do acompanhamento, da avaliação e da fiscalização;
- Privilegiar as zonas carenciadas de cobertura da rede de estabelecimentos de educação pré-escolar.

São competências do Estado, através do Ministério do Trabalho e Solidariedade:

- Assegurar a componente de apoio à família, designadamente no desenvolvimento de actividades de animação socio-educativa, de acordo com as suas necessidades;
- Contribuir para a realização dos objectivos de educação pré-escolar definidos na Lei Quadro, minorando os efeitos da ausência da família;
- Assegurar um serviço de refeições, sempre que necessário;
- Assegurar um prolongamento de horário para além do funcionamento normal dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- Garantir que as actividades de apoio à família sejam parte integrante do projecto educativo dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- Assegurar a existência de pessoal habilitado ao desenvolvimento das actividades que integram esta componente e contribuir para a sua formação contínua.

Incumbe ao Estado apoiar as iniciativas da sociedade no domínio da educação pré-escolar, nomeadamente:

- Os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- As IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social;
- Outras instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades nos domínios da educação e do ensino.

Anteriormente e até ao ano de 1997, havia uma tutela diversificada dos estabelecimentos de educação pré-escolar: os de responsabilidade do Ministério da Educação com uma componente predominantemente educativa e os da responsabilidade do Ministério do Trabalho e Solidariedade, com uma forte incidência na componente social de apoio à família.

Quadro 16: Administração da Educação e Cuidados para a Infância, níveis de intervenção e funções

Nível	Funções
Central	- Concepção, definição normativa, planeamento, coordenação global e avaliação.
Regional Autonómico (Regiões autónomas dos Açores e Madeira)	- Adaptação da política nacional de educação e gestão de recursos: humanos, materiais e financeiros.
Regional (Continente) (Direcções Regionais de Educação)	- Coordenação, apoio aos estabelecimentos de ensino, gestão de recursos: • humanos, materiais e financeiros, - Acção social escolar e apoio à infância, acção pedagógica,
Centros Regionais de Segurança Social	- Coordenação e apoio técnico e financeiro aos estabelecimentos das IPSS's.
Autárquico (Municípios)	- Organização e financiamento da componente de animação socio-familiar, nomeadamente: • refeições, prolongamentos de horário e transportes escolares, - Gestão de recursos materiais (até ao 1º ciclo inclusive), no que respeita a escolas e equipamentos.

Fonte: DEP/GEF, Ministério da Educação, 1991

A definição e a coordenação da política educativa é da competência do Ministério da Educação que garante a necessária eficácia e unidade de acção. As estruturas dos ministérios regem-se por uma

perspectiva de desconcentração e descentralização (Lei de Bases do Sistema Educativo). É neste contexto que se situam e se têm reforçado as Direcções Regionais de Educação do ME e os Centros Regionais de Segurança Social do MTS, estruturas desconcentradas, que dão sequência à política educativa nacional, no âmbito da suas funções de orientação, coordenação e apoio aos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Em Portugal, apesar de haver uma centralização a nível da concepção, regulamentação, avaliação e coordenação global da educação pré-escolar, na prática há uma descentralização e regionalização na acção pedagógica e no apoio à gestão das escolas.

- O Ministério da Educação encontra-se descentralizado, através das Direcções Regionais de Educação (DRE's) que integram os Centros de Área Educativa (CAE's), de âmbito concelhio;
- O Ministério do Trabalho e da Solidariedade está descentralizado através dos Centros Regionais de Segurança Social (CRSS's) e dos Serviços Sub-regionais;
- O Ministério da Saúde em Direcções Regionais de Saúde e Centros de Saúde.

11. Outras instituições públicas

São parceiros privilegiados dos ministérios promotores de Educação e Cuidados para a Infância a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, as IPSS's, Misericórdias e Mutualidades, com os quais existem protocolos específicos de colaboração no âmbito da realização do Programa de Expansão e Desenvolvimento de Educação Pré-escolar.

Para além destas entidades, há a referir o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça. Dada a especificidade dos objectivos dos

ministérios, a sua acção é complementar à dos promotores, sendo a sua intervenção direccionada a casos específicos que se ligam ao acompanhamento do desenvolvimento da criança e ao despiste de situações anómalas do seu desenvolvimento físico e psíquico. No caso do Ministério da Justiça, existem creches e Jardins de Infância de sua iniciativa e programas de apoio a filhos de mulheres reclusas ou a crianças em situação de risco.

12. Instituições privadas não lucrativas

No que respeita ao estatuto das organizações envolvidas na educação da primeira infância, há a referir as seguintes entidades:

— IPSS- Instituições Particulares de Solidariedade Social, entidades sem finalidade lucrativa, de iniciativa particular, com o propósito de dar expressão à solidariedade e justiça entre os indivíduos. No âmbito das suas actividades, promovem a organização de creches e de jardins de infância. Refira-se que as IPSS's podem agrupar-se em Uniões, Federações e Confederações.
— As ONG's em exercício em Portugal dedicam-se principalmente à intervenção no domínio de programas para o desenvolvimento e para a igualdade dos direitos da mulher. Algumas há que dedicam atenção particular à educação da criança da faixa etária dos 0-6;
— Cooperativas e Fundações, sem fins lucrativos que dinamizam acções neste âmbito;
— É ainda de salientar o papel de organizações como o IAC - -Instituto de Apoio à Criança, o Programa SOS Criança, atendimento à criança hospitalizada e desenvolvimento de actividades lúdicas em meios desfavorecidos;
—Voluntariado, regime recentemente legislado através da Lei 71/98 de 3 Novembro.

Secção II

Definição de políticas

A — Qualidade

1. Quem define os critérios de qualidade

Em Portugal, a entidade responsável pela definição dos critérios de qualidade da educação pré-escolar é o Ministério da Educação, através do Departamento da Educação Básica. Os parceiros privilegiados neste nível de educação são o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, os pais, as autarquias, os directores de estabelecimento de educação pré-escolar, educadores de infância em exercício, associações profissionais e patronais, sendo a elaboração de legislação ou de normativos realizada em diálogo com todas as entidades envolvidas.

2. Políticas e critérios de qualidade da oferta educativa

A Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro, Lei Quadro da Educação Pré-escolar dedica especial atenção à definição de qualidade da oferta educativa, tendo em conta os objectivos da educação de infância e a organização dos estabelecimentos de educação pré-escolar. Os critérios de qualidade são válidos para todas as Regiões do país e para todos os estabelecimentos de ensino, da rede pública e da rede privada. Também contemplam, em igualdade de circunstâncias, todos os grupos de alunos. Recordem-se os objectivos e a tipologia dos estabelecimentos de educação pré-escolar, apresentados na Secção I.

- são **objectivos** da educação pré-escolar a promoção (1) do desenvolvimento pessoal e social; (2) do desenvolvimento global individualizado; (3) da socialização e aprendizagem de atitudes e do conhecimento da linguagem, das expressões e da compreensão do mundo;

- por **estabelecimento de educação pré-escolar** deve entender-se as estruturas que prestam serviços vocacionados para o atendimento à criança, proporcionando actividades educativas, apoio social à família e animação socio-educativa, admitindo-se que os mesmos possam funcionar autonomamente ou estar associados a estabelecimentos do ensino básico;
- as **regras comuns** a todos os contextos de educação pré-escolar incidem sobre aspectos estruturais, aspectos organizacionais, aspectos pedagógicos e aspectos financeiros. A Lei Quadro contempla estes princípios nos artigos 5º (Papel estratégico do Estado), artigo 8º (Tutela pedagógica e Técnica), artigo 11º (Direcção Pedagógica), artigo 18º (Regime de Pessoal), artigo 19º (Formação e Animação), artigos 20º e 21º (Avaliação e Inspecção).

Aspectos estruturais.
Ligam-se com o enquadramento genérico, tutela do sistema, articulação com o ensino básico.

Tutela do sistema
A tutela pedagógica única do Ministério da Educação pretende garantir que todos os contextos de educação pré-escolar concretizem a oferta da educação de infância como serviço educativo e como serviço social de qualidade.

Articulação com o 1º ciclo do Ensino Básico
A educação pré-escolar é reconhecida no sistema educativo como (1) a primeira etapa da educação básica motivando as famílias e as crianças para a escolaridade obrigatória; (2) promovendo o diálogo e a colaboração entre educadores e professores do 1º ciclo, facilitando a transição entre níveis de educação; (3) incentivando a realização de projectos comuns que integrem docentes e crianças da educação pré-escolar e do 1º ciclo, como meio de colaboração e de maior conhecimento mútuo.

Aspectos organizacionais.
Contemplam a organização pedagógica, incluindo a direcção pedagógica e a animação pedagógica e horários de funcionamento.

Direcção pedagógica
Foi criado o cargo de director pedagógico para todas as modalidades de educação pré-escolar. As unidades de educação pré-escolar deverão ter obrigatoriamente um director pedagógico, habilitado com o curso de educador de infância ou com formação reconhecida pelo Ministério da Educação para o efeito, o qual é responsável pela coordenação dos professores do seu nível ou do estabelecimento. Esta figura é o garante da autonomia técnica das educadoras no seu desempenho profissional, principalmente nos contextos em que os estabelecimentos de educação pré-escolar estão inseridos em unidades organizacionais mais vastas incluindo outros níveis de ensino, designadamente o 1º ciclo do ensino básico, creches e estabelecimentos com uma função predominantemente assistencial.

Horário de funcionamento
Os Jardins de Infância têm que garantir cinco horas diárias de actividades curriculares, podendo ou não garantir a componente de apoio às famílias. Na rede privada existe uma grande variedade de situações.
O horário de funcionamento semanal do estabelecimento não deve ultrapassar as 40 horas, salvo casos de rara excepção, no âmbito dos estabelecimentos pertencentes à Rede Particular.
O horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar é fixado no início de cada ano, sendo ouvidos, obrigatoriamente, para o efeito, os pais e encarregados de educação.

Ratio adulto/criança
Cada sala de educação pré-escolar deve ter a frequência mínima de 20 e máxima de 25 crianças. Em situações devidamente fundamentadas, designadamente em zonas de baixa densidade populacional, poderá ser autorizada a frequência de menos de 20 crianças por sala ou a adopção de modalidades alternativas como a educação itinerante e a animação infantil e comunitária, ou outras.

Aspectos pedagógicos
Compreendem as orientações curriculares, qualificação e formação do pessoal.

Orientações Curriculares

Com o objectivo explícito de contribuir para promover a qualidade da educação pré-escolar, foram elaboradas as Orientações Curriculares. Trata-se de um conjunto de princípios para apoiar o educador nas decisões sobre a organização da componente educativa e a sua prática pedagógica. As linhas orientadoras propostas têm um carácter vinculativo para todos os educadores da Rede Nacional e centram-se num conjunto de princípios para apoiar o educador nas decisões sobre a sua prática, ou seja, para conduzir o processo educativo a desenvolver com as crianças.

Qualificação do pessoal

A prestação de serviços educativos é obrigatoriamente exercida por profissionais do desenvolvimento infantil, isto é, tendo como habilitação o curso de educadores de infância. O tempo de actividades pedagógicas - tempo lectivo - tem de ser assegurado, em cada sala, por profissionais, já que se reconhece a especificidade do trabalho com as crianças nesta faixa etária e a importância de uma educação de qualidade quando se trata da educação pré-escolar. O prolongamento do horário de atendimento - tempo não lectivo - não tem uma intencionalidade pedagógica, por isso o perfil do pessoal de atendimento e de animação é diferente. Recomenda, contudo, que este pessoal tenha uma habilitação superior à escolaridade obrigatória. Está em preparação o regulamento que define o perfil profissional do pessoal que exercerá as funções de animação socio-educativa.

Formação do pessoal

Em Portugal, investe-se em formação do pessoal numa dupla perspectiva: (1) a formação é organizada para actualização de conhecimentos e partilha de experiências profissionais; (2) a promoção da qualidade da prática pedagógica.

De modo continuado, implementam-se acções de formação cujos destinatários são os auxiliares de acção educativa.

Qualidade das instalações, dos equipamentos e materiais
Estão definidos os requisitos pedagógicos e técnicos para instalação e funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar. Na construção dos jardins de infância, são considerados os seguintes aspectos:

—condições de localização do edifício;
—condições de salubridade dos edifícios e das salas;
—condições de segurança;
—ajustamento das instalações ao desenvolvimento harmonioso da criança e sua adaptação à criança deficiente;
—a área das salas de actividades deve ter cerca de 50 m^2, ou seja, cerca de 2 ou 2.5m^2 por criança;
—existência de uma sala polivalente, cuja área será sempre maior que a maior sala de actividades;
—existência obrigatória de um espaço exterior que inclua uma área coberta;
—a proporção de uma instalação sanitária por 10 crianças;
—a área da confecção das refeições deve obedecer a critérios estabelecidos para o efeito.

Aspectos financeiros
Contemplam a implementação de medidas de apoio à promoção do acesso e da qualidade da oferta educativa.
Os mecanismos de financiamento consistem:

a) na atribuição de subsídios a fundo perdido e na concessão de crédito bonificado para a execução de projectos que se situem em zonas de carência de oferta, de acordo com o Despacho Conjunto nº 291/97, de 4 de Setembro e Decreto-Lei nº 89-A/98, de 7 de Abril;
b) a disponibilização de verbas do Orçamento de Estado e de Fundos Comunitários para a promoção e oferta de formação contínua de pessoal docente e não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar, públicos e privados, por iniciativa do Ministério da Educação.

O financiamento para aquisição de material didáctico e pedagógico está condicionado à satisfação de requisitos pedagógicos e técnicos, nomeadamente:

— Adequação ao nível etário e favorecimento do desenvolvimento equilibrado da criança;
— Qualidade pedagógica e estética;
— Garantias de segurança e multiplicidade de utilizações.

Existe regulamentação de iniciativa do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social que estabelece os critérios de qualidade aplicáveis à caracterização das instalações, do material didáctico e do equipamento necessário ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, bem como a definição dos requisitos pedagógicos e técnicos para instalação e funcionamento dos estabelecimentos. Os estabelecimentos da responsabilidade das IPSS's e das autarquias recebem também financiamento através da assinatura de protocolos de cooperação com os ministérios da tutela (Despacho Conjunto ME/MTS nº 258/97, de 21 de Agosto e Despacho Conjunto 268/97, de 25 de Agosto).

3. Inspecção, critérios e controlo da qualidade

As creches tuteladas pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade são fiscalizadas e inspeccionadas pela Inspecção Geral daquele Ministério, pelos Centros Regionais de Segurança Social e Serviços Sub-Regionais.

Segundo a sua Lei Orgânica, são objectivos da Inspecção Geral verificar e fiscalizar os seguintes aspectos do funcionamento dos serviços e instituições:

- Cumprimento das leis e dos regulamentos e o bom funcionamento dos serviços e instituições;
- Eficácia da gestão e administração, legalidade dos processos e decisões e regularidade das operações financeiras;

- Adequação das normas em vigor e eventual necessidade de novas estratégias.

Cabe ao Ministério da Educação a supervisão e a inspecção do funcionamento do sistema, para os estabelecimentos que recebem crianças dos 3-6 anos de idade. O papel da Inspecção Geral da Educação prende-se com as vertentes de regulação e coordenação, sendo o instrumento último da tutela do Estado. É sua competência avaliar e controlar a actividade dos estabelecimentos de educação pré-escolar.

São atribuições dos Centros Regionais de Segurança Social - CRSS/SSR desenvolver a cooperação com as instituições particulares de solidariedade, exercer, em colaboração com a Inspecção Geral da Acção Social, a acção fiscalizadora das instituições particulares de solidariedade social e outras entidades privadas; promover o licenciamento dos estabelecimentos de apoio social; colaborar com as instituições, garantindo o apoio técnico necessário à promoção da qualidade; colaborar na preparação e actualização de regulamentos técnico-jurídicos; promover a formação técnica do pessoal.

Os critérios de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar contemplam os seguintes aspectos:

a) A eficácia das respostas educativas e socio-educativas de apoio ao desenvolvimento equilibrado da criança;
b) A qualidade pedagógica do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, designadamente no domínio do desenvolvimento das orientações curriculares.

4. Recolha e partilha da informação

O Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento (DAPP) é o serviço central do Ministério da Educação de apoio à formulação e avaliação da política educativa, vocacionado para o estudo, a análise prospectiva e o planeamento estratégico do desenvolvimento do

277

sistema educativo. É, ainda, por delegação de competências do Instituto Nacional de Estatística (INE), o órgão responsável pela recolha, produção e divulgação da informação estatística oficial no domínio da Educação. Neste âmbito, a divulgação dos dados definitivos relativos a cada ano escolar ocorrerá no final do ano lectivo correspondente, na publicação regular "Estatísticas da Educação". Assim, e dado o diferimento na disponibilização integral dos dados estatísticos definitivos, procede-se à publicação "Ano Escolar-Estatísticas Preliminares", bem como o inquérito exaustivo expedito que suporta a antecipação do conjunto da informação relativa ao ano escolar, que foram concebidos para dar resposta, em tempo oportuno e de uma forma estruturada, a uma procura crescente de informação necessária para análise, o planeamento e a avaliação dos sistema educativo e a definição da política educativa.

A informação estatística apurada relativamente à Educação Pré-Escolar é obtida a partir de inquérito exaustivo (questionário escrito) tipo recenseamento, dirigido aos estabelecimentos de educação/ensino. As entidades estatísticas avaliadas reportam-se a Crianças, Pessoal Docente e Pessoal não Docente.

A informação estatística é normalmente trabalhada a nível geográfico de acordo com a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS-níveis I, II e III), para o Continente, mas poderá ser disponibilizada de acordo com outro âmbito geográfico.

Os volumes "Estatísticas da Educação" e "Ano Escolar-Estatísticas Preliminares" estão disponíveis para consulta ou aquisição no DAPP, podendo, ainda, o conteúdo estatístico, com o mesmo formato destas publicações, ser consultado e operacionalizado a partir da INTERNET, pelo seguinte endereço: **www.dapp.min-edu.pt**

Além da informação disponibilizada pelos meios referidos, o DAPP faculta outro tipo de apuramentos, os quais poderão ser fornecidos, também, em suporte de papel e em disquete.

É importante salientar a colaboração das Escolas/Jardins de Infância e outras Instituições Educativas que, respondendo ao inquérito, tornam possível estas publicações e bem assim às Direcções Regionais de Educação que colaboram na recolha estatística.

B — Acesso

1. Condições e critérios de acesso

O direito ao **acesso** aos cuidados da primeira infância e à educação pré-escolar é universal. Destina-se às crianças que tenham entre os 3 meses e a idade de frequentar a escolaridade obrigatória (6 anos) e que residam em território nacional. A sua frequência é facultativa, cabendo a decisão de inscrição aos pais, já que a Educação e Cuidados para a Infância não consta da escolaridade obrigatória.

Compete ao Estado contribuir activamente para a universalização da oferta educativa pré-escolar. Nos últimos anos, foi feito um grande esforço no sentido de aumentar a taxa de acesso à frequência do Jardim de Infância. Contudo, esse objectivo não foi ainda atingido subsistindo assimetrias a nível regional. As razões que conduziram à situação actual prendem-se principalmente com as razões seguintes:

- tomada de decisões políticas frequentemente contraditórias;
- em largos períodos da História nacional, fraco empenho das autoridades estatais na educação pré-escolar, decorrente da adopção de orientações ideológicas que ligam a educação das crianças de tenra idade à mãe, à acção da Igreja católica, a instituições de solidariedade social ou à iniciativa privada, pretextos usuais para diminuir as responsabilidades do Estado;
- definição de prioridades de intervenção que privilegiam a escolaridade obrigatória;
- dispersão das responsabilidades pela Educação e Cuidados para a Infância por grande variedade de entidades e de actores envolvidos, públicos e privados; falta de coerência e de coordenação das acções

desenvolvidas por estas instituições;

- o baixo nível educativo de largos estratos da população portuguesa, o que faz com que um grande número de famílias não valorize a educação pré-escolar, enquanto primeira etapa de uma educação de sucesso ao longo da vida;
- razões de exclusão social de populações muito desfavorecidas, as quais vivem à margem do sistema;
- continuadas dificuldades económicas do país.

Se é verdade que a lei portuguesa consagra o princípio da universalidade de acesso à educação pré-escolar, dado o desencontro entre a oferta disponível e o número de crianças em idade regular de frequentar Educação e Cuidados para a Infância, existem zonas do país em que há um *déficit* de oferta. Em 1997 a taxa de cobertura era de 64.5, a nível do Continente. A insuficiência da oferta obriga a que uma elevada percentagem de estabelecimentos existentes seleccionem as crianças a admitir, de acordo com critérios que enumeramos mais à frente.

O Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar propõe como objectivo principal da sua acção alargar até 1999 a cobertura da educação pré-escolar a 90% das crianças com 5 anos de idade, 75% das crianças com 4 anos de idade e 60 % das crianças com 3 anos de idade. No que respeita à criação ou adaptação de infra-estruturas, este objectivo representa um acréscimo importante de salas a construir ou a adaptar.

Crianças dos 0-3 anos de idade

É **critério** de acesso aos equipamentos e serviços sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social a criança pertencer a família em situação desfavorecida, tendo em consideração também as seguintes situações:

- Crianças em situação de risco;

- Ausência ou indisponibilidade dos pais para assegurar os cuidados necessários;
- Crianças de famílias mono-parentais ou famílias numerosas;
- Crianças cujos pais trabalham na área do estabelecimento;
- Crianças pertencentes a agregados familiares com mais fracos recursos financeiros.

Crianças dos 3-6 anos de idade

O **critério** de acesso à educação pré-escolar nos estabelecimentos financiados por fundos públicos, nos Jardins de Infância oficiais tutelados pelo Ministério da Educação é a idade da criança: em caso de selecção têm preferência as crianças mais velhas, isto é, as que têm cinco anos, seguidamente as que têm quatro e, em terceiro lugar, as que têm três anos.

Há uma particular preocupação com a educação de crianças nas seguintes situações:

a) *Idade:* quando não há lugar nos Jardins de Infância para todas as crianças que pretendem ingressar, as que têm mais de 5 anos têm prioridade de admissão, dada a importância que se reconhece à educação pré-escolar enquanto facilitadora de uma inserção harmoniosa da criança na sociedade e na escolaridade obrigatória;

b) *Famílias* vivendo em determinadas áreas geográficas: ainda que não haja uma orientação específica no sentido de dar prioridade à matrícula de crianças que residem em zonas de fraca densidade populacional, estão previstas medidas cujo objectivo é proporcionar a frequência da educação pré-escolar ao maior número de crianças:

   - poderá ser autorizada pelo Ministro da Educação a abertura de estabelecimentos de ensino com frequência inferior ao mínimo estabelecido por lei, isto é, menos de 20 crianças;
   - implementação de modalidades alternativas ao Jardim de

Infância, designadamente as modalidades de educação pré-escolar itinerante e de animação infantil e comunitária, ou outras;
• transporte de crianças pelas autarquias.

c) *Crianças* com necessidades educativas especiais. As medidas adoptadas em Portugal para a educação de crianças com necessidades educativas especiais visam garantir a oferta de uma escola inclusiva e a construção de um espaço escolar e educativo que favoreça o cumprimento do objectivo fundamental da educação básica - educar, integrar e formar para a cidadania. Torna-se, por isso, necessário fazer alguns ajustamentos estruturais e de planificação do Projecto educativo do estabelecimento de ensino.

Através da preparação de legislação específica definiram-se as condições organizacionais, metodológicas e de gestão dos apoios educativos à criança com necessidades educativas especiais, apoios que virão a ser designados de **Apoios Educativos** (Despacho Conjunto nº105/97, de 1 de Julho).

Consideram-se princípios orientadores da acção educativa para a criação da escola inclusiva:

— São parceiros privilegiados na implementação dos Apoios Educativos a escola, docentes da turma e docentes de apoio educativo, todo o pessoal de acção educativa e demais agentes co-responsáveis pelo apoio à educação da criança;
— O Projecto Educativo de Escola é consagrado enquanto instrumento orientador da acção para a construção de uma escola e de uma sociedade inclusivas;
— Os **Apoios Educativos**, são parte integrante do Plano Educativo da Escola incidindo numa dupla vertente de actuação: contribuir para a melhoria da qualidade da oferta educativa e tentando desenvolver projectos que conduzam ao empenhamento dos intervenientes no processo educativo;

— Para concretizar os Apoios Educativos junto dos alunos com necessidades educativas especiais existem **Equipas de Coordenação dos Apoios Educativos,** cujas funções se referem (a) articulação com os serviços centrais e regionais do Ministério da Educação e com as estruturas dos serviços da comunidade (b) assumir-se como estrutura de gestão dos recursos necessários (c) colaborar com os órgãos de gestão e coordenação pedagógica das escolas (d) proceder à orientação técnica e científica dos docentes;
— O docente de apoio tem como função prestar apoio educativo à escola, no seu conjunto, ao professor, ao aluno e à família, na organização e gestão dos recursos e medidas que conduzam à implementação de uma pedagogia diferenciada;
— O *ratio* professor/aluno é de um máximo de 20 alunos por sala;
— A legislação em vigor prevê, igualmente, adaptações específicas dos edifícios escolares à criança com deficiência.

Neste processo reconhece-se o papel decisivo da família e da comunidade no desenvolvimento global da criança e na sua educação, numa perspectiva de preparação e de transição para a vida activa.

Os educadores e professores colocados nas escolas com funções de apoio educativo são docentes preferencialmente habilitados com formação especializada, nomeadamente nas áreas da educação especial, da supervisão pedagógica, da orientação educativa, da animação socio-cultural ou de outra especialização vocacionada para o apoio que devem realizar.

d) *Crianças pertencentes a famílias migrantes, a grupos étnicos minoritários e a ciganos:* as crianças pertencentes às minorias étnicas sofrem, na sua maioria, riscos de exclusão social e de insucesso escolar pois pertencem a famílias que (1) desempenham, em regra, as profissões menos qualificadas e pior remuneradas, (2) se encontram frequentemente em

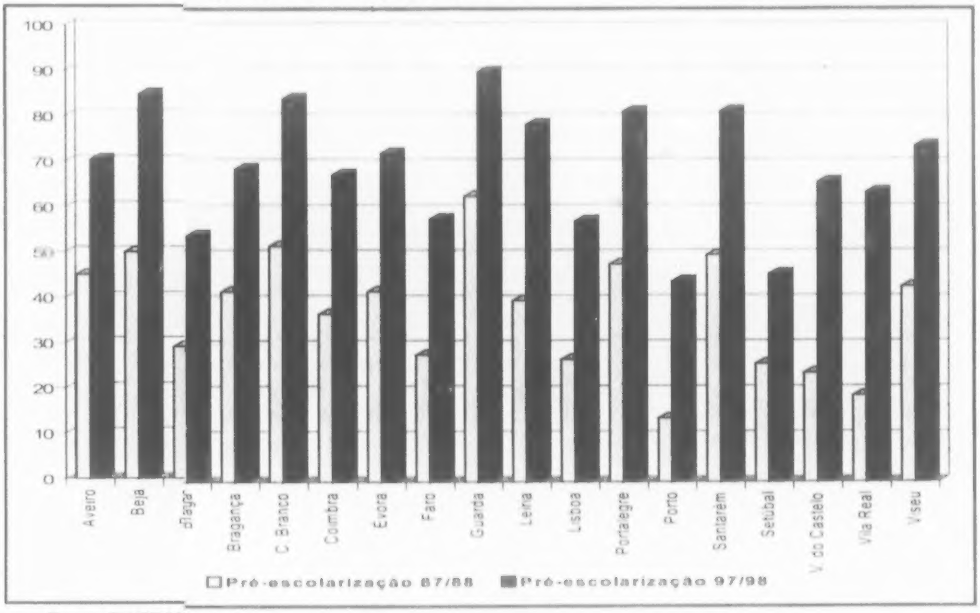
situação de desemprego ou de precariedade de emprego, com a consequente marginalização do sistema de segurança social e dos benefícios de que a generalidade das famílias pode dispor (3) habitam bairros que, pelas suas condições degradadas, são o terreno propício à criação de situações de exclusão social e escolar. Com o objectivo de facilitar a inserção social e pessoal das populações migrantes foi criado o cargo de *Alto Comissário para a Imigração e o Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural*, instituição dependente do Ministério da Educação, cuja finalidade é incentivar e coordenar o desenvolvimento de projectos de educação intercultural.

e) *Crianças pertencentes a famílias excluídas socialmente*: acresce referir que, decorrente de mudanças sociais recentes, aumentou o número de cidadãos marginalizados e excluídos o que levou à implementação de programas de apoio, como o Rendimento Mínimo Garantido.

Não sendo a frequência da educação pré-escolar obrigatória, os **constrangimentos** ao acesso em igualdade de circunstâncias são de ordem diversa:

- razões de ordem estrutural do sistema educativo, já que a rede da educação pré-escolar só agora começa a ser definida com rigor, não garantindo ainda a cobertura a níveis próximos dos 100%. É necessário fazer a correcção de distorções na rede que provêm de há longos anos;
- razões que se prendem com as características demográficas do país que fazem com que em Portugal existam zonas em que a população é muito dispersa, e em outras, muito concentrada à volta das grandes cidades;
- razões de ordem cultural, pois ainda hoje muitas famílias não se encontram sensibilizadas e informadas sobre o benefício da frequência da educação pré-escolar.

Quadro 17: Evolução de cobertura de Educação Pré-escolar, 1987/88 a 1997/98



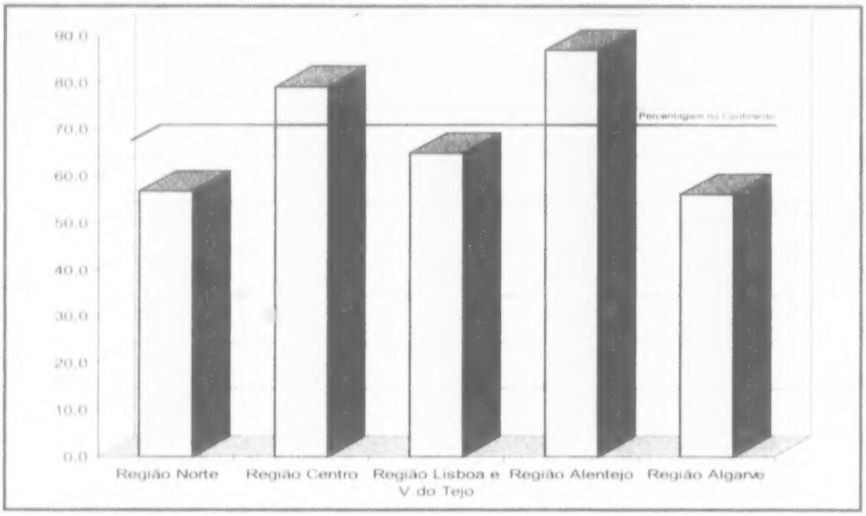
Fonte: DAPP, Ministério da Educação, 1998

2. Oferta e procura das diferentes modalidades de Educação e Cuidados para a Infância

Sabemos que a taxa de cobertura da educação pré-escolar era em 1997 de 64.5%, no Continente. Numerosos estabelecimentos, principalmente nos centros urbanos de grande densidade populacional, têm uma lista de espera de crianças. Não dispomos, contudo, de dados estatísticos sobre (1) o número de crianças que aguardam admissão em cada estabelecimento de ensino, (2) o número de crianças que não se encontram no Jardim de Infância, porque a família não teve a iniciativa de as matricular (3) ou qualquer outro motivo. Recorda-se que as crianças com cinco anos de idade tendem para a universalidade do acesso.

O Quadro 18 representa a taxa de cobertura da educação pré-escolar, em percentagem, por Direcção Regional de Educação, indicando-se a média nacional, para o ano de 1997/98.

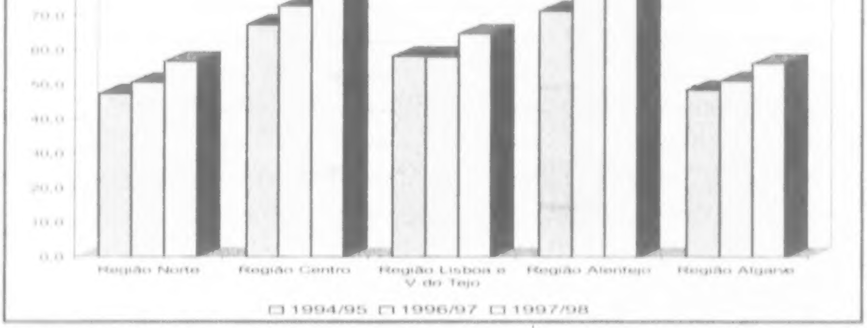
Quadro 18: Taxa de cobertura da Educação Pré-escolar,por DRE, 1997/98



Fonte: DAPP, Ministerio da Educação, 1998

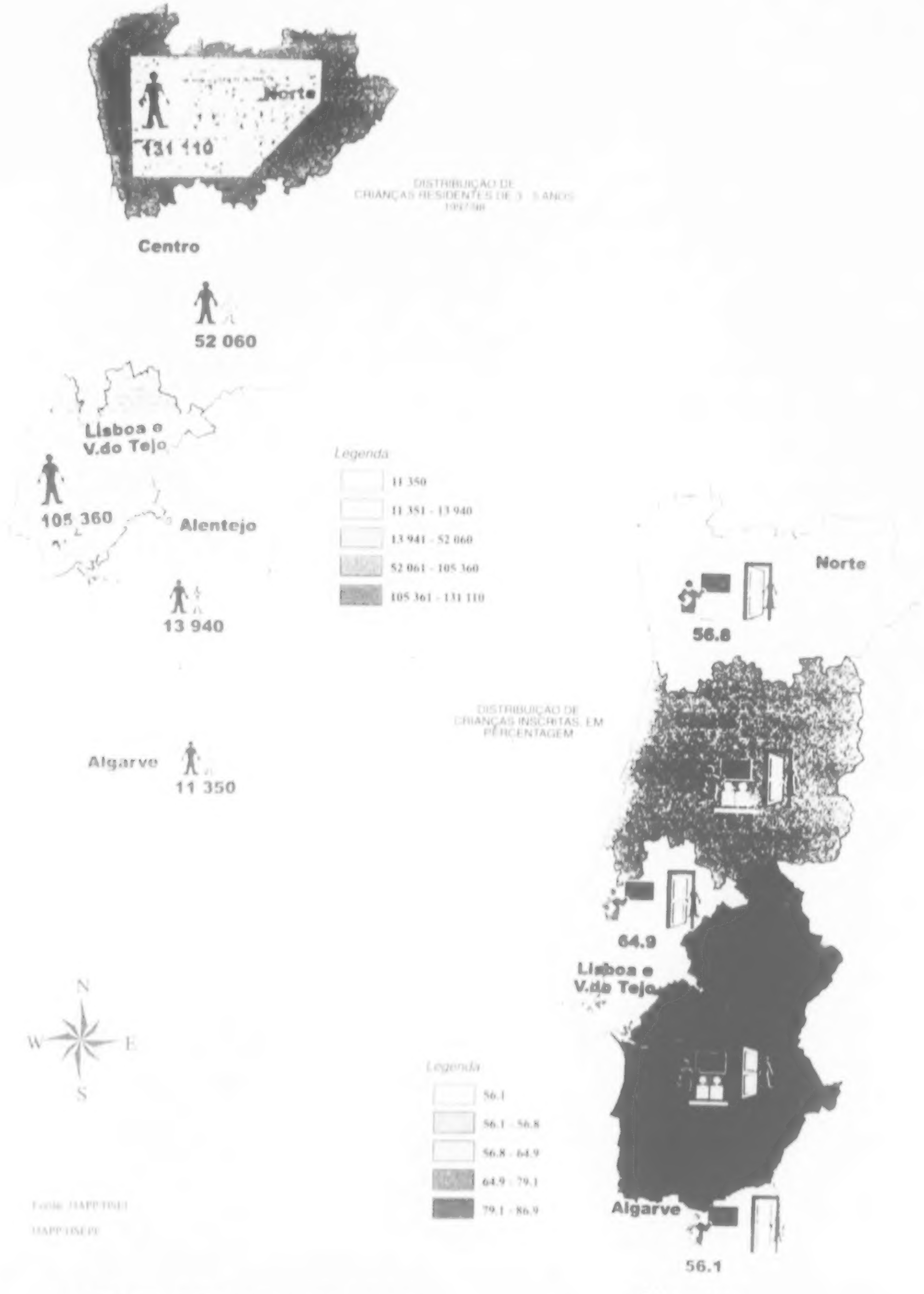
Se atentarmos à evolução da cobertura da rede da educação pré-escolar (Quadro 19) constataremos que de 1994, ano anterior ao lançamento do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Rede de Educação Pré-escolar, até 1997/98, após a implementação desta medida política, há um aumento consistente da população abrangida pela educação pré-escolar, nas áreas de todas as Direcções Regionais de Educação do país.

Quadro 19: Evolução da percentagem de cobertura da Educação Pré-escolar, 1994/95, 1996/97, 1997/98



Fonte: DAPP, Ministerio da Educação, 1998

Quadros 20 e 20 A: Crianças dos 3-5 anos residentes em Portugal



BEST COPY AVAILABLE

287

Os Quadros 20 e 20 A, indicam o número de crianças dos 3 - 5 anos residentes em Portugal, por Direcção Regional de Educação, bem como a percentagem de crianças que frequentam estabelecimentos de educação pré-escolar. Pela análise dos mapas apresentados poder-se-á constatar que a taxa de cobertura mais elevada se encontra na Região do Alentejo (86.9%) seguindo-se, por ordem decrescente, a Regiões Centro (79.1%), Lisboa e Vale do Tejo (64.9%), Norte (56.8%) e, finalmente, o Algarve (56.1%).

Como se expôs anteriormente na Secção I- ponto 9, a situação existente decorre por um lado

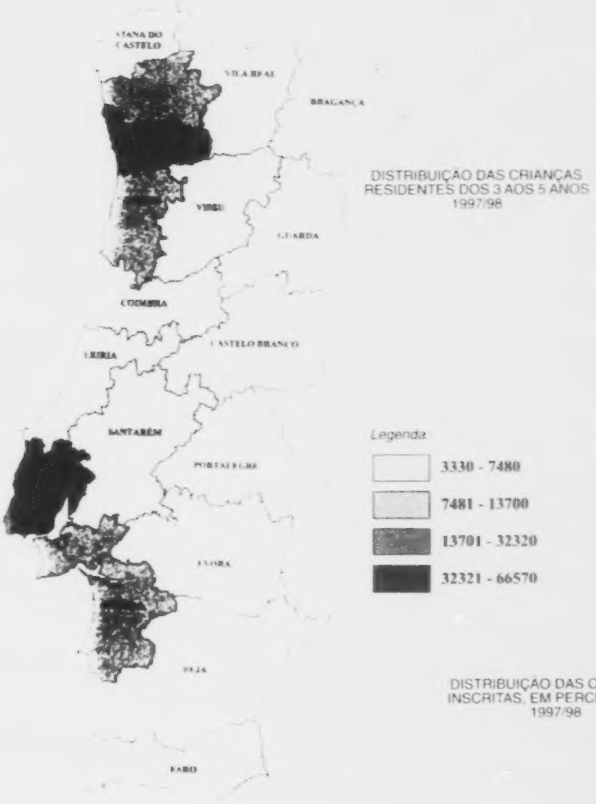
1) da estrutura demográfica do país, caracterizada por uma forte concentração, que se vem a reflectir numa concentração da população nos grandes centros urbanos do litoral e numa acentuada desertificação do interior;
2) da dificuldade em proporcionar uma correcta rede de estabelecimentos dadas as características geográficas e sociais da região, de que é exemplo flagrante a Região do Algarve;
3) as históricas distorções da rede da educação pré-escolar, que faz com que frequentemente haja escolas onde não há alunos e haja alunos onde não existe escola. Frequentemente, a vontade política das autarquias veio ainda contribuir para acentuar o desequilíbrio da oferta.

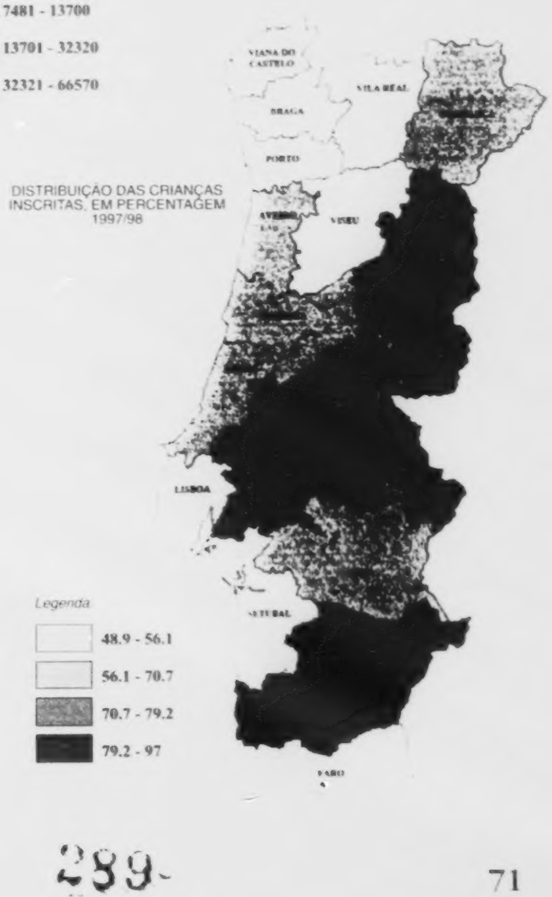
Nos Quadros 21 e 21 A, tratam-se os mesmos dados estatísticos, a nível de "distrito".

Por fim, o Quadro 22, através de uma análise mais fina a nível de "concelho", indica as zonas carenciadas de cobertura da rede de educação pré-escolar, proporcionando uma caracterização que põe em destaque os casos mais graves de carência da cobertura da rede escolar. Este Quadro apresenta a taxa de cobertura em todo o Continente.

Ao mesmo nível de análise, o Quadro 23 apresenta a taxa de cobertura em todo o Continente, por "concelho".

Quadros 21 e 21 A: Crianças dos 3-5 anos residentes, por distritos

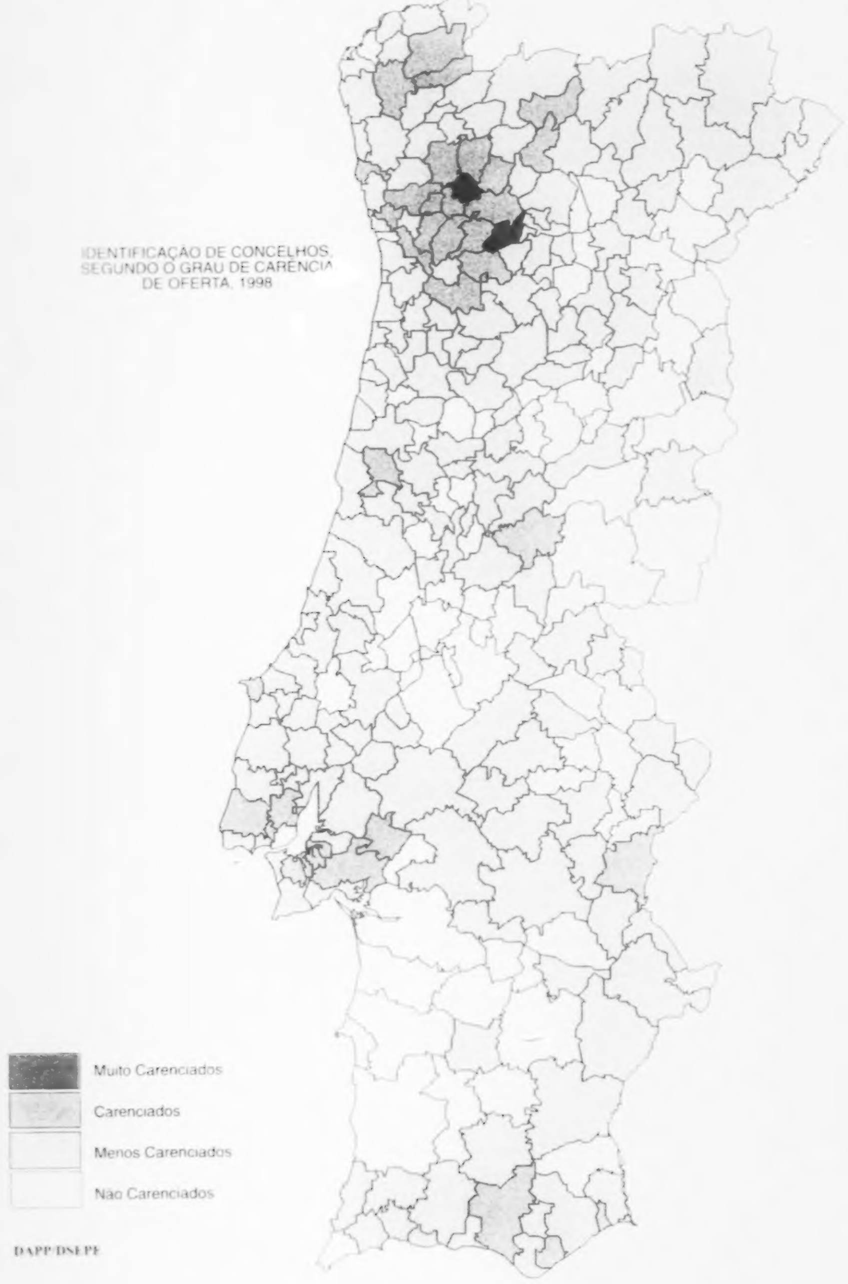




Fonte: DAPP/DSEI
DAPP/DSEPE

BEST COPY AVAILABLE

Quadro 22: Concelhos carenciados em Educação Pré-escolar



DAPP/DSEPE

Quadro 23: Taxa de cobertura da Educação Pré-escolar em Portugal Continental 1997/98

Fonte: DAPP
05/06/98

3. Programas e estratégias de intervenção

Os pais podem inscrever os filhos na rede pública ou na rede privada. Com o objectivo de proporcionar a possibilidade de inscrição da criança de acordo com a escolha dos pais, independentemente do seu poder económico, estabeleceu-se o seguinte regime:

- A frequência num estabelecimento da **rede pública** implica a componente educativa e a componente de apoio à família. A componente educativa é gratuita. A refeição e o prolongamento do horário são pagos, segundo a capacidade económica da criança.

Na **rede privada:**

— *Jardins de Infância das IPSS*
Instituições Particulares de Solidariedade Social, a componente educativa é paga, ainda que seja gratuita para as crianças de 5 anos, devendo até ao ano 2000/01 abranger todas as crianças. A componente de apoio à família é paga pelos pais, na proporção dos rendimentos das famílias, sendo também comparticipada pelo Estado;

— *Estabelecimentos privados com fins lucrativos*
O Estado, através do Ministério da Educação, estabelece com as entidades titulares dos estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo contratos de desenvolvimento para a educação pré-escolar, na modalidade de apoio à família.

Esta medida visa estimular as iniciativas de alargamento da rede nacional da educação pré-escolar, concretizando uma política de igualdade de oportunidades de acesso e de frequência a todas as crianças.

Por outro lado, pretende-se ainda apoiar as famílias dos alunos que frequentam o ensino particular e cooperativo, respeitando a escolha que fizeram para o percurso educativo dos seus filhos.

Secção III

Abordagens políticas

A — Regulamentação

1. O que se regulamenta

A tutela única pelo Ministério da Educação é o instrumento privilegiado para conseguir que todos os contextos de educação pré-escolar concretizem a oferta de educação de infância, como serviço educativo e como serviço social (Formosinho, 1997, p.35). As regras comuns que regulamentam o funcionamento de todas as modalidades educativas incidem sobre os seguintes aspectos:

- *estruturais:* enquadramento normativo genérico, tutela do sistema, articulação com o ensino básico;
- *financeiros:* financiamento e contribuição das famílias;
- *organizacionais:* organização pedagógica e animação pedagógica, horários e funcionamento;
- *pedagógicos:* linhas curriculares e qualificação do pessoal.

Estes princípios são contemplados na Lei Quadro da Educação Pré-escolar nos artigos 5º (Papel estratégico do Estado), artigo 8º (Tutela pedagógica e técnica), artigo 11º (Direcção pedagógica), artigo 18º (Regime de pessoal), artigo 19º (Formação e animação), artigos 20º e 21º (Avaliação e inspecção).

2. Entidades responsáveis pela regulamentação de Educação e Cuidados para a Infância

Compete ao Estado definir as normas gerais da educação pré-escolar, nos seus aspectos organizativo, pedagógico e técnico, cabendo-lhe assegurar o seu real cumprimento e aplicação, designadamente através

do acompanhamento, avaliação e fiscalização. São competências específicas do Estado:

- Definir regras para o enquadramento da actividade dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- Definir objectivos e linhas de orientação curricular;
- Definir as habilitações do pessoal docente e não docente;
- Definir e assegurar a formação do pessoal;
- Definir regras de avaliação da qualidade dos serviços prestados às crianças;
- Realizar as actividades de fiscalização e inspecção.

Em Portugal, com particular incidência desde 1995, o Governo tem adoptado uma clara orientação política de intervenção na expansão e na melhoria da qualidade da rede de educação pré-escolar no país. Na legislação em vigor, datada de 1997, é definido o papel estratégico do Estado a quem compete:

- Criar uma rede pública de educação pré-escolar, generalizando a oferta dos respectivos serviços, de acordo com as necessidades das populações;
- Apoiar a criação de estabelecimentos de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil, quando a oferta existente seja insuficiente.

A intervenção na área da Educação e Cuidados para a Infância é regulamentada através de dispositivos legais da responsabilidade dos dois Ministérios de tutela das instituições e estabelecimentos que providenciam a guarda ou a educação de crianças desta faixa etária, isto é, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Outros organismos estatais, como o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça e o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território produzem legislação sobre matérias da sua competência que têm particular incidência na Educação e Cuidados para a Infância.

Podemos considerar que são preocupações das entidades oficiais (1) a elaboração de normativos que proporcionem orientações comuns que possam dar coerência à prática educativa, embora reconhecendo as diferenças em presença e privilegiando o diálogo permanente. Tentar, sempre que possível, (2) alargar a toda a comunidade educativa a participação na educação das crianças.

Com a finalidade de satisfazer as necessidades reais das populações locais, as organizações estatais fixam, através de diplomas específicos e de protocolos, as condições de participação das autarquias que, em Portugal, são reconhecidas por lei como principais parceiros na concretização das medidas que conduzam a uma boa prática de Educação e Cuidados para a Infância. Ao Estado cabe assegurar os recursos financeiros inerentes a este processo. Também são estabelecidos acordos e protocolos com outros parceiros, nomeadamente:

- Estabelecimentos de ensino particular e cooperativo;
- IPSS- Instituições Particulares de Solidariedade Social;
- Outras instituições sem fins lucrativos que prossigam actividades no domínios da educação.

O responsável principal pela produção de regulamentação em Educação e Cuidados para a Infância é o Estado, enquanto entidade independente, sendo a sua acção diferenciada a nível central, regional e local, como foi exposto na Secção I., ponto 9. As modalidades de oferta educativa anteriormente descritas neste Relatório têm reconhecimento legal e, por isso, uma regulamentação própria, de acordo com a complexidade da tarefa pedagógica que lhe é própria. Se atendermos à orientação dada à regulamentação em educação pré-escolar, isto é, se é focalizada na criança, na caracterização de modalidades de ensino ou nos equipamentos, referir-se-á que a Lei de Bases do Sistema Educativo, consagra que no processo educativo se dê sempre a primazia à criança, enquanto futuro cidadão. A Lei de Bases do Sistema Educativo apela claramente à participação local, de

associações de pais, associações de moradores, organizações cívicas e outra entidades colectivas ou individuais.
Esta escolha decorre da orientação geral dada às decisões em educação, que se quer partilhada e participada.
As regulamentações gerais são válidas para todo o sistema educativo português, havendo a preocupação de introduzir na regulamentação mecanismos que permitem a adaptação às necessidades de cada região.

3. Avaliação e acompanhamento do cumprimento da regulamentação

Há outros mecanismos utilizados para garantir a segurança e o bem estar da criança, tal como o controlo de qualidade da oferta educativa prestada. É na escola, através do Director Pedagógico do estabelecimento, em conjunto com os educadores em exercício e os pais dos alunos, que deve ser garantida a qualidade da educação ministrada.

As Associações de Pais e os órgãos de gestão pedagógica dos estabelecimentos têm reconhecimento oficial enquanto avaliadores e agentes de promoção da eficácia dos serviços.

Noutra instância, o controlo e supervisão da qualidade é competência das instituições oficiais como a Inspecção-Geral de Educação, a Inspecção do Ministério do Trabalho e Solidariedade, os Serviços Regionais do Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Solidariedade e das Autarquias.

4. Recolha e partilha da informação

Avaliação — Inspecção Geral da Educação

Compete à **IGE - Inspecção Geral da Educação** o desenvolvimento de dispositivos de avaliação do desempenho das organizações escolares, numa perspectiva que contempla a diversidade dos

contextos e dos problemas encontrados em cada escola e Jardim de Infância. Tais dispositivos, para além de alimentarem um observatório permanente do desempenho das escolas e o consequente diagnóstico da qualidade do serviço de educação que está a ser prestado pelo sistema, são concebidos também para desenvolverem nas Escolas e Jardins de Infância uma cultura de auto-avaliação e de reflexão sobre as práticas pedagógicas e sobre as consequências das políticas educativas definidas a nível central ou local.

Com esta finalidade, a Inspecção tem implementado no terreno projectos de **avaliação** e auditoria, identificando como objectivos principais da qualidade alguns aspectos do funcionamento dos Jardins de Infância que caracterizam a prestação do serviço educativo, nomeadamente:

- planeamento da acção educativa;
- organização administrativa;
- organização do ambiente educativo;
- tratamento das áreas de conteúdo, tal como previstas nas orientações curriculares;
- o modo e registo de observação das crianças;
- relação pedagógica;
- gestão de recursos.

Para cada uma destas áreas de funcionamento dos Jardins de Infância foram estabelecidos objectivos específicos e elaborados critérios de observação a serem classificados numa escala de quatro pontos de qualidade.

No âmbito de uma amostra nacional de Jardins de Infância, as avaliações são conduzidas por um inspector em cada estabelecimento de educação. As auditorias constituem modalidades de avaliação externa formativa, razão pela qual o educador é envolvido na discussão da informação recolhida sobre as áreas acima referidas. Pretende-se que cada Jardim de Infância melhore o seu Projecto Educativo, quer na sua concepção quer na sua gestão, bem como as práticas educativas, nomeadamente quanto ao modo como os indivíduos e os grupos entendem os significados das

componentes curriculares, as necessidades dos alunos e as aspirações das comunidades locais.

Esta opção vai tornar o projecto curricular diferente em cada escola e determinar a qualidade não só do "currículo implementado", mas também a qualidade do "currículo conseguido" ou das aprendizagens realizadas. O currículo é entendido, neste caso no seu sentido amplo, incluindo os recursos disponíveis e a sua gestão. Assim, o **Projecto de Auditoria Pedagógica** da Inspecção Geral da Educação tem como finalidade contribuir para o controlo da qualidade do serviço educativo oferecido pelos Jardins de Infância portugueses, revestindo uma forma ou modalidade de avaliação diagnóstica externa.

O controlo da qualidade em educação passa, igualmente, pelo conhecimento do modo como funcionam as instituições e dos resultados educativos que alcançam, o que justifica a preocupação com a organização dos sistemas de informação, quer a nível nacional quer a nível do Jardim de Infância. Porém, o controlo da qualidade educativa passa também pelo fortalecimento da capacidade das instituições se desenvolverem, o que significa saberem analisar-se, programar-se e tomar decisões, serem autónomas.
A avaliação externa, a par com a auto-avaliação, é um dos pilares dessa estratégia de desenvolvimento e reforço da autonomia.

Focalização da acção inspectiva
A intervenção inspectiva dá relevância à assistência técnica, sem descurar a verificação do cumprimento dos normativos, orientando-se por critérios de razoabilidade. O objectivo das acções inspectivas é o de identificar os pontos fortes e fracos do funcionamento e das condições de funcionamento dos Jardins de Infância.

Avaliações integradas: universo estudado e modelos de avaliação
O universo de jardins de infância intervencionados pela Inspecção Geral da Educação é variável, consoante se trata das "acções breves" ou de "acções longas". Em todos os casos, as avaliações são realizadas

por amostragem e têm como meta cobrir o universo dos Jardins de Infância em três ou quatro anos. As auditorias longas têm a duração de três a cinco dias conforme a sua dimensão em termos de alunos, enquanto que as breves têm a duração de um dia.
Os padrões reguladores destas intervenções são centrados nas crianças e nos processos educativos, nos recursos e nas instalações, na medida em que se tem como objectivo verificar a qualidade da prestação do serviço educativo pré-escolar. O modelo de avaliação é aplicado em todo o território, sendo os guiões revistos, obrigatoriamente, de três em três anos.

Formação dos inspectores
A habilitação académica de base dos inspectores é a licenciatura, havendo inspectores com Mestrado. Os inspectores que desenvolvem a sua acção no terreno são profissionais experientes neste tipo de intervenção inspectiva, sendo exigido para início da carreira um estágio de um ano. Este estágio comporta uma componente teórica e uma componente prática de formação em serviço.

Sanções e frequência da sua aplicação
Os inspectores não aplicam sanções disciplinares. Na sequência da instrução dos processos de natureza disciplinar de que são incumbidos (Processos de Averiguações, Processos de Inquérito e Processos Disciplinares) propõem, superiormente, a aplicação das penas previstas no Estatuto disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Central, Regional e Local. A decisão da sanção é da responsabilidade do Inspector-Geral de Educação, do superior hierárquico, o Director Regional de Educação ou o Ministro da Educação, conforme o tipo de pena a aplicar. A acção disciplinar nos Jardins de Infância é muito reduzida.

Partilha da informação
Professores, entidades tutelares e inspectores têm acesso ao mesmo tipo de informação e critérios. Todos os registos reguladores de funcionamento e da qualidade, quer das instalações quer dos

educadores são acessíveis aos inspectores. Cada encarregado de educação tem acesso às avaliações do seu próprio educando, tal como cada educador tem acesso aos registos que constam do seu processo individual. Contudo, em Portugal, os relatórios da Inspecção Geral da Educação não são de acesso público.

O papel das instituições particulares
No sistema educativo português, os Jardins de Infância particulares têm uma grande autonomia de acção pedagógica, constituindo no entanto as *Orientações Curriculares* o garante da qualidade e da unidade da educação pré-escolar.

Há estabelecimentos de educação que adoptaram metodologias próprias, muito diversificadas na generalidade do país. As entidades particulares podem ter um papel importante a desempenhar na inovação pedagógica, não lhes cabendo um papel directo na regulamentação do sistema, ainda que tivessem sido ouvidos na elaboração da legislação.

B — Pessoal

1. Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância: funções e formação requerida

A formação inicial dos educadores de infância até ao ano de 1997/98 efectuava-se a nível de Bacharelato, compreendendo 3 anos de formação superior. Poderiam ainda realizar Cursos Superiores Especializados, que dão equivalência a licenciatura, nomeadamente os professores de apoio educativo a crianças com necessidades educativas especiais, com formação específica obrigatória.

Em 1997, através do Decreto-Lei 115/97, de 19 de Setembro, é estabelecido que futuramente os educadores de infância tenham de completar estudos a nível da licenciatura.

Atendimento de crianças dos 0-3 anos de idade

Quadro 24: Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância, funções, formação e tarefas desempenhadas (0-3 anos)

Função	Formação requerida	Anos de formação	Descrição da tarefa
Director técnico *	Curso de educação de infância ou de enfermeiro, psicólogo e serviço social	4 anos	Assegurar a colaboração com o serviço de saúde e outros; promover a articulação com as famílias ou responsáveis pelas crianças; assegurar e acompanhar a qualidade dos serviços prestados às crianças em ordem ao seu desenvolvimento global; funções de sensibilização, actualização e formação do pessoal.
Educador de infância	Curso de educação de infância	4 anos	Dar resposta às necessidades básicas da criança, tendo em conta o desenvolvimento sensorial, motor e afectivo que estruturam o *eu*.
Técnico auxiliar	Escolaridade obrigatória	6 ou 9 anos de escolaridade	Serviços de apoio ao educador.
Empregado auxiliar	Escolaridade obrigatória	6 ou 9 anos de escolaridade	Serviços de higiene da criança e de limpeza dos estabelecimentos.

Fonte: DEB, 1999

* Ao director técnico é requerida a experiência profissional mínima de três anos em programas educacionais na área da infância.

301

Atendimento de crianças dos 3-6 de idade

Quadro 25: Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância, funções, formação e tarefas desempenhadas (3-6 anos)

Função	Formação requerida	Anos de formação	Descrição da tarefa
Director pedagógico	Curso de Educação de Infância	4 anos	Supervisiona a realização do projecto educativo do estabelecimento; coordena a actividade educativa e a execução das orientações curriculares bem como as actividades de animação socioeducativa; orienta tecnicamente o trabalho do pessoal docente, técnico e auxiliar; define o horário da escola.
Educador de infância	Curso de educação de infância	4 anos	Desenvolver a actividade educativa na sala e colaborar na execução do projecto educativo de escola.
Auxiliar de acção educativa	Escolaridade obrigatória	6 ou 9 anos de escolaridade	Funções de apoio às actividades docentes.
Animador Socio-educativo	Escolaridade obrigatória e curso profissional de animador socio-cultural	9+1 ano ou 9+3 anos ou 12º ano de escolaridade	Funções de guarda da criança, proporcionando actividades lúdicas nos tempos não curriculares.
Psicólogo	Curso de Psicologia	5 anos	Integração na equipa pedagógica para apoio a situações específicas.
Assistente social	Lic. em Serviço Social	4 anos	Integração na equipa pedagógica para apoio a situações específicas.
Profissional de saúde	Curso de enfermagem	3 anos	Integração na equipa pedagógica para apoio a situações específicas.

Fonte: DEB, 1999

2. Estatuto da carreira dos educadores de infância

Em 1990, pela primeira vez, foi consagrado oficialmente o estatuto da carreira docente dos educadores de infância e dos professores do Ensino Básico e Secundário. O estatuto é um normativo de conduta profissional, no qual estão definidos os direitos e deveres específicos do pessoal docente. Era uma aspiração de longa data do professorado a constituição de uma carreira única.

São considerados **docentes** os educadores de infância, professores dos 1º, 2º e 3ª ciclo e professores do Ensino Secundário, portadores de formação académica e profissional adequada.

São direitos profissionais específicos dos docentes:

- Direito à participação no processo educativo, sendo reconhecida ao docente a possibilidade de intervir na orientação pedagógica, através da liberdade de iniciativa na escolha dos métodos de ensino, bem como gerir o processo de ensino-aprendizagem;
- Direito à formação e informação para o exercício da função educativa;
- Direito ao apoio técnico, material e documental;
- Direito à segurança na actividade profissional;
- Direito à negociação colectiva.

Referem-se, de seguida, os outros aspectos importantes estabelecidos neste documento:

- O desempenho da função docente deve-se orientar para níveis de excelência o que pressupõe o direito e o dever à formação e à informação para o exercício das funções educativas; o direito ao apoio técnico, material e documental e os deveres de responsabilização pelo uso adequado de instalações e equipamentos.
- É reconhecida ao docente a possibilidade de intervir, na orientação pedagógica, através da liberdade de iniciativa na escolha dos métodos de ensino, bem como gerir o processo de ensino-aprendizagem.

303

Duração semanal de trabalho. O pessoal docente em exercício de funções é obrigado à prestação de 35 horas semanais de serviço. O horário semanal dos docentes integra uma componente lectiva e uma componente não lectiva e desenvolve-se em cinco dias de trabalho.

A componente lectiva do pessoal docente da educação pré-escolar é de 25 horas semanais.

A componente não lectiva da acção do pessoal docente abrange a realização de tarefas de:

- *Trabalho a nível individual* pode compreender, para além da preparação das aulas e da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, a elaboração de estudos de investigação de natureza pedagógica ou científica;
- *Trabalho a nível do estabelecimento de educação,* ou de ensino. Deve integrar-se nas respectivas estruturas pedagógicas com o objectivo de contribuir para a realização do projecto educativo da escola, podendo compreender a colaboração em actividades de complemento curricular de ligação dos alunos à comunidade; a informação e orientação educacional dos alunos, em colaboração com os alunos, com as famílias e com as estruturas escolares locais e regionais, entre outras actividades;
- *Mobilidade, transição entre níveis de ensino.* Mediante o cumprimento de formação, todos os docentes podem transitar, por concurso, entre os diversos níveis e graus de ensino. A transição fica condicionada à obtenção de habilitações pedagógicas, científicas, técnicas e artísticas adequadas para o nível a que o docente concorre. Conta todo o tempo de serviço já prestado.

  Anualmente, o Ministério da Educação organiza um concurso a nível nacional ou distrital em que se põem a concurso as vagas de educadores de infância da Rede Pública do Ministério da Educação.

Avaliação dos docentes. O processo de avaliação do professor inicia-se com a apresentação ao órgão de gestão da escola de um

documento de reflexão crítica da actividade por si desenvolvida e acções de formação acreditadas e concluídas.

São indicadores e elementos de avaliação:

- Serviço distribuído;
- Relação pedagógica com os alunos;
- Cumprimento dos núcleos essenciais dos programas;
- Desempenho de outras funções educativas, designadamente a gestão e administração escolar, orientação educativa e supervisão pedagógica;
- Participação em projectos e em actividades desenvolvidas no âmbito da comunidade educativa;
- Acções de formação frequentadas;
- Estudos e publicações produzidos.

3. Formação inicial e contínua de educadores de infância

Durante largos anos, os educadores de infância frequentavam cursos de formação inicial que requeriam o 5º Ano do Liceu e três anos de estudos em Escolas de Formação de educadores de infância. Esta formação realizava-se em escolas de iniciativa privada, no período de 1946 a 1973, reconhecidas pelo Ministério da Educação.

Até 1997, os educadores de infância e os professores do 1º Ciclo frequentavam cursos de formação inicial diferenciados por nível de ensino, os quais conferiam o grau de Bacharel. Após a conclusão de doze anos de escolaridade secundária, os alunos completavam três anos de formação teórica com uma forte componente prática.

A formação dos educadores de infância está regulamentada na Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei 46/86, de 14 de Outubro e, mais especificamente, na Lei nº 115/97, de 19 de Setembro:

- Os educadores de infância e os professores dos ensino básico e secundário adquirem a qualificação profissional através de cursos

superiores que conferem o grau de licenciatura, organizados de acordo com as necessidades de desempenho profissional no respectivo nível de educação e ensino.
- A formação dos educadores de infância e dos professores do 1º, 2º e 3º ciclos do ensino básico realiza-se em Escolas Superiores de Educação e em Universidades.

A estrutura curricular dos cursos deverá incluir, de acordo com o Decreto-Lei 344/89, de 11 de Outubro:

- Uma componente de formação pessoal, social, cultural, científica, tecnológica, técnica ou artística ajustada;
- Uma componente de ciências de educação;
- Uma componente de prática pedagógica.

Há algumas escolas de formação que incluem nos seus planos de estudos a educação especial e a disciplina de educação intercultural, sendo possível contudo uma grande heterogeneidade de situações.

A *formação especializada* visa a qualificação dos docentes para o desempenho de funções ou actividades educativas especializadas (gestão escolar, supervisão pedagógica, educação de crianças com necessidades especiais, investigação, etc.) através de cursos ministrados em Escolas Superiores de Educação e Universidades.

Refira-se os casos dos educadores de infância que exercem funções de apoio educativo a crianças com necessidades educativas especiais os quais devem obrigatoriamente ser detentores de uma pós-graduação nesta área.

Também algumas Escolas Superiores de Educação contam com a disciplina de Pedagogia Intercultural no seu currículo de formação inicial.

A *formação contínua* destina-se a assegurar a actualização, o aperfeiçoamento, a reconversão e o apoio à actividade profissional do docente, visando objectivos de progressão na carreira e de mobilidade. As

acções de formação contínua podem resultar da iniciativa de instituições para tanto vocacionadas ou ser assegurada por organismos públicos ou entidades privadas, podendo ainda ser promovida por estabelecimentos de ensino, individualmente ou em regime de cooperação.

Os **Centros de Formação** são centros locais de base municipal e inter-municipal, reunindo os responsáveis pedagógicos dos vários níveis de educação e ensino por eles gerido. Podem ser nucleares ou resultantes da associação de escolas. A sua criação foi possível graças às medidas de financiamento das medidas FOCO e FORGEST do PRODEP, programas financiados pelo Fundo Social Europeu. Embora criados a nível central, representam a possibilidade de assegurar uma oferta formativa, gerida de forma descentralizada de modo a permitir a concretização de prioridades de formação dos educadores, definidas a nível nacional e local.

Os Centros têm como objectivos da sua acção: contribuir para a promoção da formação contínua; fomentar o intercâmbio e a divulgação de experiências pedagógicas; promover a identificação das necessidades de formação; adequar a oferta assegurando as necessidades nacionais e locais de formação e, sempre que possível, as acções de formação contínua solicitadas por professores; criar e gerir centros de recursos.

Existem cerca de 211 Centros distribuídos por todo o Continente. O número de escolas associadas por Centro é variável; os mais pequenos envolvem cerca de uma dezena de estabelecimentos e os de maior dimensão agregam mais de 100 estabelecimentos, encontrando-se casos que rondam centena e meia.
Muitos dos Centros têm estabelecido protocolos com instituições diversificadas no sentido de obterem apoio aos seus programas de formação. Entre estas instituições surgem, com maior frequência, instituições de ensino superior. Registam-se também alguns protocolos entre diferentes Centros de Formação de Associações de Escolas. (Decreto-lei 249/92, de 9 de Novembro).

307

De acordo com os dados disponíveis para o ano de 1996/97 encontram-se em exercício na Rede Pública da Educação Pré-escolar (Continente) 4005 educadores de infância. Poderemos verificar que, entre estes, 23 são homens e 3 982 são mulheres, sendo por isso 0,57% a percentagem de homens na profissão. No universo dos educadores de infância, 11% possuem habilitações académicas mais elevadas do que era exigido, na data da sua formatura. Nos últimos anos, um número crescente de profissionais tem vindo a frequentar cursos conducentes à obtenção do grau de licenciatura e de mestre.

Quadro 26: Número de educadores de infância, segundo o grau académico, 1996/97

Grau académico	HM	%	M	H
Bacharelato	3575	89	3555	20
DESE	349	9	348	1
Licenciatura	77	2	75	2
Mestrado	3	0	3	0
Doutoramento	1	0	1	0
Total do continente	4005	100	3982	23

Fonte: DAPP, Ministério da Educação, 1999

4. Vencimentos do pessoal de Educação e Cuidados para a Infância

É de referir que existe uma disparidade de salários na rede pública, rede privada e no âmbito dos estabelecimentos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, havendo a referir que em muitos estabelecimentos da rede privada solidária não são cumpridos os salários acordados na Portaria Reguladora de Trabalho.

Quadro 27: Vencimentos dos educadores de infância, 1998

Função	Salário
Educador da Rede pública	146 000$00 - 486 400$00
Educador da Rede Privada c/ fins lucrativos	148 000$00 - 331 100$00
Educador da Rede Privada/Solidária (IPSSs)	114 400$00 - 185 020$00

Fonte: FENPROF, Novas Tabelas para 1998/99

C — Conteúdo programáticos e implementação

1. Estabelecimento das Orientações Curriculares

Em Portugal, desde sempre, houve uma prática muito diversificada de educação pré-escolar, situação decorrente da inexistência de uma tutela pedagógica claramente estabelecida, cabendo aos estabelecimentos de ensino definir as orientações a imprimir à sua acção. É verdade que os educadores recebiam uma formação inicial com objectivos comuns, o que proporcionava uma relativa homogeneidade das metodologias adoptadas. A maioria das escolas de formação de educadores promoviam modelos educativos centrados na criança. A orientação seguida pela Escola de Formação de Educadores João de Deus, evidenciava-se pelos seus objectivos e metodologia específicos, centrando-se em orientações mais ligadas aos saberes académicos.

No que respeita ao trabalho dos **educadores**, verificava-se que os contextos em que era desenvolvido e os condicionalismos existentes, conduziam a uma ineficácia da acção pedagógica, com visível prejuízo da qualidade do ensino ministrado:

— frequentemente o educador era o único responsável pelo desenvolvimento da sua actividade;
— o isolamento geográfico e organizacional do modelo de trabalho, levava à dificuldade de reunião e de partilha de experiências;
— o divórcio em relação ao ensino básico, o que tornava a educação pré-escolar marginal ao sistema;
— durante largos anos, a ausência de perspectiva de aperfeiçoamento profissional dos educadores de infância, fazia com que os benefícios da formação inicial se atenuasse e se tornasse incompatível com a prestação de serviços de qualidade.

Da situação anteriormente descrita, pode concluir-se que a qualidade da prática profissional dependia da vontade e da capacidade dos educadores.

Não era exigido ao **pessoal auxiliar** qualquer formação específica, além da escolaridade básica obrigatória, o que gerava a impossibilidade de uma cooperação no trabalho pedagógico.

Tendo em conta esta situação, iniciou-se em 1996 a elaboração de um documento que pudesse criar um quadro de referência comum que (1) definisse claramente os conteúdos de aprendizagem na fase pré-escolar, ao mesmo tempo que (2) reflectisse os saberes profissionais específicos já existentes. As orientações curriculares deveriam ainda apoiar os educadores de infância a exercer as suas competências de uma forma mais adequada e criteriosa.

Foi considerado princípio fundamental do trabalho a definição da educação pré-escolar enquanto primeira etapa da educação básica e da educação ao longo da vida, tendo-se presente que o estabelecimento de orientações curriculares deveriam constituir um elemento decisivo para a melhoria da qualidade educativa, introduzindo uma dinâmica inovadora e estimulante da actividade pedagógica.

A publicação oficial das **Orientações Curriculares** para a Educação Pré-escolar correspondeu à terceira versão de um texto cujas sucessivas reformulações decorreram de um processo de discussão participada. A primeira versão foi analisada e criticada pelos "parceiros institucionais", Direcções Regionais de Educação, Inspecção Geral da Educação, Escolas de Formação Inicial, Associação de Educadores, Sindicatos de Professores, Associações de Estabelecimentos (Ensino Particular, IPSS, Misericórdias) e Associações de Pais.

Com base nesta primeira consulta, o documento foi reformulado e distribuído a grupos de educadores que se propuseram enviar as suas opiniões sobre a utilidade de proposta para a sua prática. De entre estes grupos, podemos distinguir os que se reuniram informalmente e os que participaram em Círculos de Estudos, metodologia de formação contínua cujo objectivo principal é implicar a formação no

questionamento e na mudança das práticas profissionais. Após este processo de formação e na sequência da análise das sugestões dos educadores participantes, foi estabelecido o texto definitivo das Orientações Curriculares.

2. Orientações Curriculares

As Orientações Curriculares não são um programa. Constituem antes (1) um conjunto de princípios destinados a apoiar os educadores nas decisões sobre a sua prática, ou seja, a conduzir o processo educativo a desenvolver com as crianças; (2) constituem uma referência comum para todos os educadores da Rede Nacional de Educação Pré-escolar, destinando-se à organização da componente educativa.
Não são um Programa e diferenciam-se de algumas noções de currículo já que:

- Adoptam uma perspectiva mais centrada em indicações para o educador do que na previsão de aprendizagens a realizar pelas crianças;
- São mais abrangentes, isto é, incluem a possibilidade de fundamentar diversas opções educativas e, portanto, vários currículos.

O documento elaborado organiza-se de acordo com as seguintes rubricas:

- Princípios gerais e objectivos pedagógicos enunciados na Lei Quadro da Educação Pré-escolar;
- Fundamentos e organização das Orientações Curriculares;
- Orientações gerais para o educador.

As Orientações Curriculares assentam nos seguintes fundamentos que se deverão articular entre si:

— o desenvolvimento da criança e a aprendizagem enquanto vertentes indissociáveis;
— o reconhecimento da criança como sujeito do processo educativo.

— o que significa partir do que a criança sabe e valorizar os seus saberes, como fundamento de novas aprendizagens;
— a construção articulada do saber - o que implica que as diferentes áreas a contemplar não deverão ser vistas como compartimentos estanques, mas abordagens de uma forma globalizante e integrada;
— a exigência de resposta a todas as crianças - o que pressupõe uma pedagogia diferenciada, centrada na cooperação, em que cada criança beneficia do processo educativo desenvolvido com o grupo.

O desenvolvimento curricular é da responsabilidade do educador que, de acordo com os fundamentos anteriormente enunciados, deverá ainda ter em conta:

— os *objectivos gerais* enunciados na Lei Quadro da Educação Pré-escolar que deverão orientar a prática profissional dos educadores (V. Secção I- Ponto 6).

— *a organização do ambiente educativo* como suporte do trabalho curricular e da sua intencionalidade. O ambiente educativo comporta diferentes níveis em interacção: a organização do grupo, do espaço e do tempo; a organização do estabelecimento educativo; a relação com os pais e com outros parceiros educativos;

—*as áreas de conteúdo* que constituem as referências gerais a considerar no planeamento e avaliação das situações e oportunidades de aprendizagem:

- Área de Formação Pessoal e Social;
- Área da Expressão/Comunicação que compreende três domínios:
  — domínio das expressões com diferentes vertentes - expressão motora, expressão dramática, expressão plástica e expressão musical,
  — domínio da linguagem e abordagem à escrita;
  — domínio da matemática;
- Área do Conhecimento do Mundo.

— *continuidade educativa* como processo que parte do que as crianças já sabem e aprenderam, criando condições para o sucesso nas aprendizagens seguintes;

— *intencionalidade educativa* que decorre do processo reflexivo de observação, planeamento, acção e avaliação desenvolvido pelo educador, de forma a adequar a sua prática às necessidades das crianças.

Um capítulo importante deste diploma é o que respeita as *orientações gerais*, que devem fundamentar a prática pedagógica dos docentes, proporcionando uma pedagogia de qualidade, aberta à inovação e à diversidade da concretização das orientações curriculares.

A planificação do trabalho é entendida como uma *actividade conjunta* entre os docentes em exercício no estabelecimento, com a participação das crianças, dos pais e da comunidade envolvente; deverá ter em consideração o resultado da observação de cada criança e do grupo, no sentido de permitir uma diferenciação pedagógica e de garantir a adequação do trabalho a realizar ao grupo de crianças envolvidas.

Promove-se a reflexão do educador sobre as suas intenções pedagógicas e sobre a adequação das escolhas feitas às suas características enquanto educador. Valoriza-se a importância do processo de planeamento e avaliação constante.

3. Orientações Curriculares e organização pedagógica

Cada estabelecimento de educação pré-escolar é coordenado por um director pedagógico, obrigatoriamente um educador de infância ou um técnico de educação, reconhecido pelo Ministério da Educação para o efeito. Ao Director pedagógico compete:

- Coordenar a aplicação do projecto educativo do estabelecimento de educação pré-escolar;

- Coordenar a actividade educativa, garantindo, designadamente, a execução das orientações curriculares, bem como as actividades de animação socio-educativa;
- Orientar tecnicamente toda a acção do pessoal docente, técnico e auxiliar;
- Organizar, de acordo com as normas de cada instituição, a distribuição do serviço docente e não docente;
- Estabelecer o horário de funcionamento de acordo com as necessidades da família, salvaguardando o bem estar das crianças e tendo em conta as normas de cada instituição.

São critérios de *avaliação* dos estabelecimentos de educação pré-escolar, na sua acção pedagógica, entre outros:

- A eficácia das respostas educativas e socio-educativas para o apoio ao desenvolvimento equilibrado da criança;
- A qualidade pedagógica do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, com particular incidência no desenvolvimento das orientações curriculares;
- A qualidade técnica das infra-estruturas, dos espaços educativos e socio-educativos, dos equipamentos e dos serviços prestados às crianças pelo estabelecimento.

4. Estratégias para a promoção da inovação e da qualidade educativa

Poderemos considerar como factores decisivos para a promoção da qualidade da educação pré-escolar e a inovação pedagógica, os seguintes passos dados nos últimos anos:

- Publicação e implementação da Lei Quadro da Educação Pré-escolar;
- Adopção das Orientações Curriculares;
- Realização de um elevado número de acções de sensibilização e de formação destinadas a educadores de infância da rede nacional, pública e privada, num total de 2075 educadores as quais, como foi

referido anteriormente, tiveram como objectivo promover a inovação pedagógica através da reflexão sobre os conteúdos enunciados nas orientações curriculares;

- Através de legislação própria, criaram-se incentivos à construção e restauração dos equipamentos escolares, com o fim de promover a remodelação e a construção de instalações destinadas à educação pré-escolar, com preferência em zonas carenciadas. Também se incentivou a renovação do respectivo equipamento e apetrechamento.

Educação para a diversidade cultural

O sistema educativo português reconhece o direito de todas as crianças à educação pré-escolar, valorizando a diversidade cultural, étnica, linguística, religiosa e ainda a diferença provocada por deficiência física ou ligada ao género.

Em 1991, por iniciativa do Ministério da Educação, foi criado o *Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural* cujo objectivo principal é incentivar a intervenção educativa junto de populações pertencentes a grupos étnicos minoritários e a famílias migrantes.

No âmbito da sua acção, distingue-se o **Projecto de Educação Intercultural**, da responsabilidade do Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural, que se desenvolveu entre os anos de 1993 a 1997, em zonas de forte concentração de populações migrantes. Procurava valorizar os diferentes saberes e culturas das populações servidas pelas escolas abrangidas pelo projecto. Pretendia-se ainda dinamizar a relação entre a escola, as famílias e as comunidades locais, apoiando psicológica e socialmente os alunos e as suas famílias. Ainda que tivesse sido previsto, não foi possível concretizar a implementação da oferta de pelo menos um ano de pré-escolaridade às crianças na área servida pela escolas. É objectivo do Projecto promover a qualidade pedagógica do pessoal docente e não docente no âmbito da educação intercultural. (Despacho 170/ME/93, de 20 de Julho)

É de referir que são consagrados como objectivos da educação pré-escolar o estímulo à formação para a cidadania e para a convivência multicultural:

- Promover o desenvolvimento pessoal e social da criança com base em experiências de vida democrática, numa perspectiva de educação para a cidadania;
- Fomentar a inserção da criança em grupos sociais diversos, no respeito pela pluralidade das culturas, favorecendo uma progressiva consciência do seu papel como membro da sociedade.

Educação de crianças com necessidades educativas especiais
(Secção II, ponto 1. d)

Transição para o 1º Ciclo e continuidade pedagógica
As Escolas Básicas Integradas, também conhecidas pela sua sigla EBI, foram criadas no sentido de possibilitar às crianças desde o pré-escolar até ao cumprimento da escolaridade básica de 9 anos na mesma escola e, sempre que possível, com o mesmo conjunto de docentes e a mesma cultura escolar, promovendo assim uma forte identificação do aluno com a escola e a interacção do corpo docente com as famílias e a comunidade, condição fundamental do sucesso educativo. Este modelo organizativo dos estabelecimentos de ensino preconiza também uma melhor gestão dos recursos disponíveis. (Despacho nº19/SERE7DEAM/90, de 15 de Maio)

As experiências pedagógicas a desenvolver no âmbito dos *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária,* conhecidos por TEIP, têm como objectivos centrais: a melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens dos alunos, prevenindo o absentismo e o abandono escolar, através de diversificação de ofertas formativas, uma visão integrada e articulada da escolaridade obrigatória que favoreça a aproximação das várias etapas da aprendizagem, bem como da educação pré-escolar; a criação de condições que favoreçam a ligação escola e a vida activa; a progressiva coordenação das políticas educativas e a articulação das vivências das escolas duma determinada área geográfica

com as comunidades em que se inserem, provendo a gestão integrada de recursos e desenvolvimento de actividades de âmbito educativo, cultural, desportivo e ocupação de tempos livres, visando o redimensionamento da rede escolar. (Despacho 147-B/ME/96, de 10 de Julho)

O Programa ALFA assume-se como um projecto educativo com incidência no 1º ciclo, com particular incidência na articulação que este deverá fazer com o pré-escolar e o 2º ciclo. Em articulação com os parceiros sociais e as instituições de ensino superior estão definidos os seguintes objectivos a cumprir:

— acolhimento e acompanhamento das crianças, denominadamente através do complemento do horário lectivo;
— promoção dos saberes básicos e formação adequada dos professores;
— iniciação a metodologias ligadas à criatividade e à investigação;
— elaboração de materiais pedagógicos de qualidade; apoiar a divulgação das "boas práticas" e incentivar a criação de redes de escolas promovendo projectos de qualidade.

Autonomia das escolas. A autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo. Dá-se particular atenção à escolas do 1º ciclo do ensino básico e aos jardins de infância, integrando-os, de pleno direito, numa organização coerente de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação. (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio)

Tem havido recentemente uma preocupação em incentivar a associação de escolas, já que de acordo com dados estatísticos do Departamento da Educação Básica, para o ano lectivo de 1997/98, 76.8% dos Jardins de Infância funcionam só com uma sala, 18. 5%, com duas salas e 3.1% dos estabelecimentos com três salas.

Flexibilidade curricular. Em 1989 é publicado um diploma que estabelece os princípios gerais que ordenam a reestruturação curricular

prevista na Lei de Bases do Sistema Educativo. (Decreto-lei 286/89, de 29 de Agosto). Neste documento, é acentuada a necessidade de ser garantida a possibilidade a todos os pais de inscreverem os seus filhos em programas de educação pré-escolar, com vista a promover o sucesso na educação escolar. Em 1997, com a publicação do Despacho nº 4848/97, IIª Série, é lançado o processo de reflexão participada sobre os currículos do ensino básico, envolvendo todos os estabelecimentos de ensino dos vários ciclos de ensino. Essencialmente, é dada às escolas a possibilidade de, no âmbito da autonomia e gestão que são conferidas, estabelecerem os seus próprios currículos, de acordo com o projecto educativo de escola e em colaboração com a comunidade de pertença.

Parcerias com os pais e as comunidades
A parceria entre a escola, os pais e as comunidades é incentivada de molde a garantir a participação das famílias e das autoridades locais no processo educativo. Deste modo, está estabelecido oficialmente que cabe aos pais e encarregados de educação:

— Participar, através de representantes eleitos para o efeito ou de associações representativas, na direcção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
— Desenvolver uma relação de cooperação com os agentes educativos numa perspectiva formativa;
— Dar parecer sobre o horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar;
— Participar, em regime de voluntariado, sob a orientação da direcção pedagógica da instituição, em actividades educativas de animação e atendimento.

D — Envolvimento das famílias e medidas de apoio

1. Participação dos pais e dos encarregados de educação

Concretizando o que se define na Lei de Bases do Sistema Educativo, a educação pré-escolar, enquanto primeira etapa da educação básica,

é complementar da acção educativa da família. Segundo esta orientação, a escola deve estabelecer estreita cooperação com os pais e encarregados de educação, deste modo, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança. No âmbito da educação pré-escolar cabe aos pais e encarregados de educação:

- Participar, através de representantes eleitos para o efeito ou de associações representativas, na direcção dos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- Desenvolver uma relação de cooperação com os agentes educativos, numa perspectiva formativa;
- Dar parecer sobre o horário de funcionamento do estabelecimento de educação pré-escolar;
- Participar, em regime de voluntariado, sob orientação da direcção pedagógica da instituição, em actividades educativas de animação e de atendimento.

De acordo com o novo diploma que regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, a autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada no dia-a-dia por uma cultura de responsabilidade, partilhada por toda a comunidade educativa.

A concepção de uma organização da administração educativa, centrada na escola e nos territórios educativos, tem de assentar na valorização dos diversos intervenientes no processo educativo, designadamente, professores, pais, estudantes, pessoal não docente e representantes do poder local.

Em cada estabelecimento, os pais e encarregados de educação podem organizar-se em Associações de Pais, com o objectivo de garantir os seus direitos e deveres enquanto primeiros e principais responsáveis pela educação dos filhos ou educandos, defendendo a

liberdade de ensinar e de aprender, bem como promover a melhor qualidade de ensino. (Decreto-Lei nº 372/90, de 27 de Novembro)

Segundo, Bairrão (1999, p. 73), os jardins de infância da Rede Pública tendem a realizar maior número de reuniões de pais ao longo do ano (em média 3.25) do que as estruturas privadas (em média 1.6), bem como a realizarem mais visitas a casa, embora estas sejam pouco usuais.

Existe uma associação nacional de pais, a CONFAP - **Confederação Nacional das Associações de Pais,** bem como federações regionais.

2. Informação aos pais

Por iniciativa das direcções de escola, anualmente é afixado em lugares de vasta exposição pública das comunidades, o anúncio da abertura de inscrições nos diferentes níveis de educação.
Para além deste processo usual, o Ministério da Educação implementou uma campanha de divulgação da educação pré-escolar, denominada "Um bom começo vale para toda a vida", tendo sido utilizados meios como a televisão e salas de cinema e folhetos impressos. No âmbito desta acção, foi ainda posta à disposição um serviço de linha telefónica gratuita, denominada "Linha Verde", com atendimento feito por técnicos do Ministério da Educação, de modo a garantir respostas imediatas e encaminhamentos possíveis.
Também é feito um esforço de divulgação e de sensibilização junto de públicos específicos, como escolas, hospitais, centros de saúde, juntas de freguesia, autarquias, entre outros.

3. Medidas de apoio aos pais na conciliação da vida profissional com a vida familiar

— *Licença de parto.* A mulher trabalhadora tem direito a uma licença de 120 dias consecutivos, 90 dos quais necessariamente a seguir ao parto, podendo os restantes ser gozados, total ou parcialmente antes ou depois do parto. O pai pode gozar a licença por paternidade, por

decisão conjunta do casal, desde que salvaguarde determinados requisitos, destinados a proteger os direitos da mulher.

— *Protecção à mulher que amamenta.* Direito a dispensa de serviço durante dois períodos diários de uma hora.

— *Licença para assistência a menores doentes e à família.* Funciona em termos idênticos aos que existem na lei para as faltas por doença do próprio trabalhador.

— *Flexibilidade de horários de trabalho.* O tempo regulamentar de trabalho pode ser distribuído de acordo com ajustes que melhor se coadunem com o acompanhamento das crianças.

— *Licença especial para assistência a deficientes e a doentes crónicos.* O pai ou a mãe trabalhadores têm o direito a licença por período até seis meses, prorrogável com limite de quatro anos, para acompanhamento de filho, adoptado ou filho de cônjuge que com este resida que seja deficiente ou doente crónico, durante os primeiros doze anos de vida. (Lei 18/98, 28 de Abril)

Por Resolução do Conselho de Ministros foram recentemente consideradas faltas justificadas, o tempo que o trabalhador estiver presente em actividades ou reuniões de escola.

4. O papel das comunidades locais

À comunidade compete veicular os anseios e as aspirações das populações e organizar respostas adequadas às necessidades das famílias, tais como as creches, ludotecas e outras modalidades de dinamização de actividades recreativas.

Os pais e a família das crianças são os membros da comunidade que, mais directamente, participam na vida da escola. Contudo, principalmente nas comunidades mais pequenas e estruturadas, em que a relação entre gerações permanece forte, a interacção escola-comunidade ocorre.

Nos grandes centros urbanos e suburbanos os elos entre os cidadãos tendem a tornar-se mais fracos, embora tenha havido recentemente o reconhecimento que a escola não pode estar isolada das comunidades que serve.

Nas linhas orientadoras traçadas pelo Ministério da Educação consagra-se o papel decisivo da escola no trabalho de reorganização da educação de base de todos os cidadãos, quer através do apoio directo quer através da contratualização e definição de políticas locais e regionais de divulgação, promoção e preservação do património cultural e dos valores da cidadania activa.

E — Financiamento e fundos

O apoio financeiro público a conceder aos estabelecimentos de educação pré-escolar é da responsabilidade conjunta do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Na Rede Pública a componente educativa da educação pré-escolar é totalmente assegurada pelo Estado.

Na Rede Particular Solidária, desde 1997, o Estado comparticipa no funcionamento das instituições assegurando, de forma gradual e até 2000/2001, o pagamento integral dos custos da componente educativa e da promoção da qualidade pedagógica dos serviços a prestar. Também garante as participações nos custos das actividades de apoio à família e de animação socio-educativa. Há a considerar três modalidades básicas de apoio financeiro às famílias:

- a partir do presente ano lectivo de 1998/99, é atribuída pelo Estado, por criança/mês, a verba de 13 330$00 que se destina unicamente ao pagamento de serviços da componente educativa, a qual inclui o pagamento ao educador de infância, ao auxiliar de acção educativa e o apoio à aquisição de material didáctico e pedagógico;
- a componente de apoio à família, de 9 514$00 mês para todas as

crianças que a frequentam. Compreende os serviços de alimentação e as actividades de animação socio-educativa, em função das necessidades de utilização dos equipamentos pelas famílias. Existe corresponsabilidade do Estado, das instituições e das famílias;

- no âmbito do desenvolvimento e apoio às Instituições Particulares de Solidariedade Social foi constituído um Fundo de Compensação Socio-económica que constitui uma compensação complementar à comparticipação das famílias, sempre e nos casos em que, por insuficiência das mesmas, possa resultar a inviabilização da resposta desenvolvida na área da educação pré-escolar.

Na Rede Particular, que inclui os estabelecimentos particulares e cooperativos, o financiamento tem como base as mensalidades pagas pelas famílias, podendo os estabelecimentos de ensino solicitar apoio financeiro para as famílias carenciadas, de acordo com o rendimento auferido, montante estabelecido no Despacho nº 20 250/98, IIª Série.

O subsídio atribuído é calculado segundo o valor médio de anuidade cobrada pelo estabelecimento (320 000$00 em 1997/98) e a capitação do agregado familiar, conforme o Quadro que se segue.

As capitações mensais superiores a 85 050$00 deixam de ser comparticipadas. No cálculo da capitação do agregado familiar, é retirado ao rendimento bruto anual o total dos impostos e contribuições pagos no ano civil, os encargos anuais com habitação até 360 000$00 e as despesas de saúde não reembolsadas.

Quadro 28: Comparticipação do Estado e das famílias, por ano, segundo a capitação das famílias

Capitação	Anuidade média	Estado	Famílias
Muito Baixa	320 000$00	166 400$00	153 600$00
Baixa	320 000$00	112 000$00	208 000$00
Média Baixa	320 000$00	80 000$00	240 000$00
Média	320 000$00	64 000$00	256 000$00

Fonte: Departamento de Gestão Financeira, Ministério da Educação, 1999

Benefícios fiscais para todas as famílias. Procede-se ao abatimento ao rendimento ilíquido das despesas de educação para efeitos de apuramento do IRS (despesa com os manuais, pagamento da anuidade do estabelecimento de ensino, transporte de alimentação, com limite de 375 000$00 e 385 000$00 por agregado familiar, respectivamente para os anos de 1997 e 1998).

Despesas com a educação pré-escolar

As despesas com a educação pré-escolar no ano económico de 1997 totalizaram os seguintes valores:

Rede Pública	24 910 249 000	Escudos
Rede Privada:		
Rede Privada Solidária	35 751 450 000	Escudos
Rede Particular e Cooperativa	10 276 253 000	Escudos
Total	70 937 952 000	Escudos

Tenha-se em atenção (a) os valores referentes à Rede Pública correspondem ao Orçamento do Ministério da Educação e incluem 892 966 000 Escudos, referentes a transferência de verbas para os Municípios; (b) os valores referentes à Rede Particular Solidária e à Rede Particular foram obtidos por estimativa.

Para a **Rede Privada Solidária** os valores foram estimados tomando como base o mapa de custos e proveitos das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Para o **Ensino Particular e Cooperativo,** o valor global da despesa foi encontrado através do produto da anuidade cobrada pelos estabelecimentos de ensino (320 000$00 - referida anteriormente), pelo número de alunos inscritos, conforme informação estatística do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.

Distribuição das despesas em educação pré-escolar

Como se referiu, as despesas são suportadas pelo Estado, através da Administração Pública e pelas famílias. Apontam-se, no Quadro seguinte, em percentagem, os valores estimados para comparticipação de cada uma das entidades.

Quadro 29: Distribuição das despesas em educação pré-escolar (%)

	R. Pública	Rede Privada	
		Solidária	Particular e Coop.
Ad. Pública	100 %	62 %	5 %
Famílias	—	38 %	95 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Fonte: Departamento de Gestão Financeira, Ministério da Educação, 1999.

Os contributos da Administração Pública foram transferidos do Orçamento do Ministério da Educação, através da celebração de contratos com as Instituições Particulares, que tenham estabelecimentos com educação pré-escolar; no respeitante à Rede Particular Solidária, são os Centros Regionais de Segurança Social que atribuíram apoios financeiros, através de acordos às Instituições Particulares de Solidariedade Social que desenvolvem actividades no âmbito da educação pré-escolar, através de acordos de cooperação.

O caso específico da Regiões Autónomas da Madeira e Açores

Região Autónoma da Madeira

O regime de educação pré-escolar que vigora na Região Autónoma da Madeira está definido no Decreto Legislativo Regional nº 25/94/M, de 19 de Setembro. Os assuntos relativos a esta matéria são da

responsabilidade da Direcção Regional de Inovação e Gestão Educativa, Divisão de Educação pré-escolar.

Presentemente, a Educação pré-escolar na Região Autónoma da Madeira, a nível oficial, conta com creches, jardins de infância, que funcionam das 8h-18h 30, com dois educadores em cada sala e um ou dois ajudantes de creche e Jardim de Infância, por sala. Nestes estabelecimentos, o número de crianças por sala varia entre 15, na valência de creche, a 25 na valência de Jardim de Infância.
A gestão dos estabelecimentos é assegurada pelos seguintes órgãos:
— Director que é eleito entre os docentes do estabelecimento, sem grupo de alunos atribuído, com as competências previstas legalmente;
— Conselho Pedagógico;
— Conselho Consultivo.

A lei vigente prevê que sejam elaborados os seguintes documentos:
— Projecto educativo;
— Projectos Pedagógicos;
— Planificação;
— Avaliação;
— Regulamento Interno.

Paralelamente a estas estruturas, existem as *Unidades de Educação Pré-escolar* (3-5 anos), salas incluídas nos estabelecimentos do 1º Ciclo, com um número de crianças que varia entre os 20 e 25, com 2 educadores dentro da sala e com um horário entre as 8.30 e as 15h 30, sendo a frequência nestas unidades gratuita, incluindo o lanche.

Salientam-se as Unidades de Educação Pré-escolar, incluídas nas Escolas a Tempo Inteiro, que têm um horário alargado (8.30h -18h), gratuito, incluindo almoço e lanche, com dois educadores por sala. Nestas Unidades a prioridade de frequência é para crianças de 5 anos, baixando a faixa etária consoante a procura.

Importa referir que existem as Instituições Particulares de Solidariedade Social e Estabelecimentos Particulares no âmbito da Educação Pré-escolar, com estruturas idênticas à Rede Pública. Nestas

instituições existe um educador de infância por sala no mínimo, sendo também a direcção pedagógica assegurada por um educador.

Taxa de cobertura da educação pré-escolar

Presentemente, na Região Autónoma da Madeira (RAM), existe uma cobertura de 30% na valência de creche, de 42% das crianças em idade dos 3 anos, de 55% na faixa etária dos 4 anos e 88% das crianças com 5 anos de idade.

Os Quadros seguintes disponibilizam dados estatísticos sobre frequência de alunos e número de salas/turma em estabelecimentos de Educação pré-escolar, no ano de 1998/99 e a evolução da frequência e taxa de cobertura da educação pré-escolar, por idades das crianças.

Financiamento

Nestes estabelecimentos paga-se uma comparticipação mensal com base numa tabela que varia entre os 1 010$00 e 21 020$00, incluindo a alimentação. O cálculo da comparticipação é definido por Despacho da Secretaria Regional de Educação.

Quadro 30: Rede escolar da Educação Pré-escolar, 1998/99

Concelhos	Creche		Ed. Pré-Escolar					
			J. Inf.		Pré-Esc.		TOTAL	
	A	T	A	T	A	T	A	T
RAM	1 023	72	3 470	151	3 417	163	6 887	314
Calheta	0	0	89	4	254	14	343	18
Câmara de Lobos	0	0	430	19	458	21	888	40
Funchal	814	55	2 508	107	908	40	3 416	147
Machico	97	7	143	7	517	23	660	30
Ponta do Sol	0	0	0	0	211	10	211	10
Porto Moniz	0	0	17	1	72	5	89	6
Porto Santo	33	3	72	3	57	3	129	6
Ribeira Brava	24	2	69	3	235	11	304	14
Santa Cruz	55	5	142	7	343	15	485	22
Santana	0	0	0	0	183	10	183	10
São Vicente	0	0	0	0	179	11	179	11

Fonte: Secretaria Regional de Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1998 A- alunos T- turmas

Quadro 31: Frequência da Educação Pré-escolar, evolução de 1990/91 a 1997/8

Ano Lectivo	3 anos			4 anos			5 anos			TOTAL		
	C	F	%	C	F	%	C	F	%	C	F	%
1990/91	3820	919	24	3948	1292	33	4123	2051	50	11891	4262	36
1991/92	3870	880	23	3820	1333	35	3948	2396	61	11638	4609	40
1992/93	3672	1143	31	3870	1503	39	3820	2420	63	11362	5066	45
1993/94	3547	953	27	3672	1464	40	3870	2524	65	11089	4941	45
1994/95	3459	1089	31	3547	1531	43	3672	2468	67	10678	5088	48
1995/96	3406	1139	33	3459	1614	47	3547	2678	76	10412	5431	52
1996/97	3475	1315	38	3406	1790	53	3459	2802	81	10340	5907	57
1997/98	3336	1416	42	3475	1924	55	3406	3009	88	10217	6349	62

Fonte: Secretaria Regional de Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, 1998

C- Numero de crianças
F- Numero de crianças que frequentam a educação pré-escolar

Região Autónoma dos Açores

A educação pré-escolar da Rede Pública é ministrada em todas as ilhas e concelhos dos Açores, à excepção da Ilha do Corvo. No ano escolar de 1998/99, a Rede Pública cobre cerca de 90% das 150 freguesias da Região, com um total de 192 estabelecimentos de ensino, utilizando 291 salas de aula, na sua quase totalidade integradas em estabelecimentos escolares do 1º Ciclo do Ensino Básico.

O ensino particular detém 56 Jardins de Infância, correspondendo a 123 salas de aula abrangendo todas as ilhas e concelhos e 30% das freguesias da Região. A taxa de cobertura na educação pré-escolar é de 61%, sendo o ensino oficial responsável por cerca de 68% daquele universo. A educação pré-escolar é frequentada por 32% das crianças de 3 anos, enquanto que para as crianças de 4 e 5 anos a taxa de escolarização é de 55% e 92%, respectivamente.

Na região Autónoma dos Açores, a Rede Pública de educação pré-escolar está, no que respeita à docência e ao parque escolar, totalmente

integrada com os estabelecimentos do 1º Ciclo do Ensino Básico, formando os educadores de infância e os professores do 1º Ciclo um corpo profissional único.

Por outro lado, a rede privada de educação pré-escolar, é na sua totalidade da responsabilidade de Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS, sendo apoiada em muito larga medida pelo sistema da segurança social. Os estabelecimentos da Rede Privada, quase todos construídos ou adaptados com recursos com participação pública, formam uma extensa rede que urge harmonizar com a rede pública.

Quadro 32: Crianças inscritas na educação pré-escolar

Ilhas / Açores	Inscrições		
	Total	Rede Pública	Rede Particular
Santa Maria	189	144	45
São Miguel	3 596	2 547	1 049
Terceira	1 794	1 112	682
Graciosa	146	121	25
São Jorge	348	191	157
Pico	452	336	116
Faial	401	278	123
Flores	107	76	31
Corvo	11	-	11
TOTAL	7 044	4 805	2 239

Fonte: Secretaria Regional de Educação, Divisão de Estudos e Estatística, 1997

329

Secção IV

Avaliação e investigação

A educação de infância em Portugal tem vindo, gradualmente, a ser assumida pelo Estado como uma etapa importante: a primeira etapa do processo de educação ao longo da vida. Esta concepção tem-se traduzido na prática através do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar, o qual tem como suporte nova legislação e está a gerar novas sinergias no terreno, tanto a nível organizacional como a nível técnico (formativo e pedagógico). Contudo é um processo muito recente que não permite, ainda, a explicitação dos seus efeitos apesar dos trabalhos de investigação já realizados ou em curso.

O processo e frequência de recolha de informação produzida nestes trabalhos está a dar os primeiros passos, na medida em que vão surgindo diversas iniciativas de criação de bases de dados o que, dada a dimensão do país, tem permitido um contacto mais significativo entre os indivíduos envolvidos nesse processo e uma maior visibilidade da investigação desenvolvida e em curso, no âmbito da educação pré-escolar. Pretende-se que este esforço conduza à optimização dos canais de divulgação e estudo relativos ao atendimento e educação de crianças pequenas, de forma a que os dados trabalhados possam ser úteis na definição, aplicação e avaliação da política de infância nacional.

Este é, de facto, um momento crucial para a valorização da educação de infância e para a redescoberta da criança enquanto indivíduo e cidadão. Está a ser desenvolvido um esforço concertado para que o atendimento e educação das crianças seja cada vez de maior qualidade tanto ao nível dos técnicos envolvidos, dos equipamentos e materiais como ao nível da monitorização e avaliação de todo o processo. O empenhamento passa por valores como igualdade de oportunidades, democracia, mas também por uma mudança dos

modos de organização e investimento nas práticas educativas de forma a que possam ser definidos padrões de qualidade educativa.

Desde 1994 foi criado um consórcio de instituições que se dedicam à investigação em educação pré-escolar, nomeadamente ESE's e Universidades que, em 1998 tomaram a forma de uma associação, o GEDEI - Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância. Esta associação pretende articular sinergias e iniciativas, promover a investigação e constituir-se em parceiro e consultor face ao poder político. Entre as suas múltiplas actividades promove encontros e seminários e prepara o lançamento da primeira publicação científica a nível nacional integralmente dedicada à educação de infância.

Conforme se disse, a par do processo organizacional e formativo tem-se realizado investigação. Seguidamente, apresentam-se os trabalhos mais significativos para a identificação e avaliação do bem-estar e envolvimento na educação de infância e que foram enquadrados em três blocos: avaliação da qualidade, estudos locais sobre a rede e estudos de modelos e sua implementação.

1. Investigação sobre qualidade

Considera-se o projecto de investigação "O que é a Qualidade em Educação Pré-escolar? Alguns resultados acerca da qualidade da educação pré-escolar em Portugal" (Bairrão, J., 1992 a 1998) como o mais relevante estudo sobre a qualidade desenvolvida em Portugal a nível quantitativo. Este estudo pode informar sobre políticas educativas.

Tratou-se de um projecto nacional, integrado no "IIEA - Estudo Internacional sobre Educação e Cuidados de Crianças em Idade Pré-Escolar", que teve como objectivo "estudar a diversidade e a qualidade das experiências educativas das crianças dos três aos seis anos em diferentes contextos de socialização (jardins de infância e família), e analisar o impacto dessas experiências no desenvolvimento das crianças

e na qualidade de vida das famílias". Desenvolveu-se em 3 etapas:

- Estudo de formas de atendimento de infância;
- Estudo de práticas educativas familiares;
- Estudo da qualidade em contextos institucionais, utilizando a "ECERS - The Early Childhood Environment Rating Scale", utilizando-se uma amostra nacional que teve em conta diversos tipos de instituições.

Este projecto deu origem às seguintes publicações:

- Bairrão, J., Barbosa, R., Borges, I., Cruz, O., Macedo Pinto, I. (1990). *Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Sete Anos.* Lisboa: Fundação C. Gulbenkian.
- Bairrão, J. & Tietze, W. (1994). *A Educação Pré-escolar na Comunidade Europeia.* Lisboa: I.E.E.
- F.P.C.E. (1997). *Educação Pré-escolar em Portugal. Estudo da Qualidade de Estruturas Pré-escolares.* Relatório. Centro de Psicologia da Universidade do Porto. Linha de investigação 3: Psicologia do Desenvolvimento e Educação da Criança.
- Tietze, W., Bairrão, J., Leal, T. & Rossbach, H.G. (1998). "Assessing quality characteristics of center-based early childhood environments in Germany and Portugal.A cross-national study". *European Journal of Psychology of Education*, 2, 283-298.

Realizaram-se também estudos de caso sobre práticas educativas de qualidade (Vasconcelos, 1997) os quais proporcionam referenciais para o aprofundamento e contextualização cultural do constructo "qualidade" na situação portuguesa, no caso referido, um jardim de infância da rede pública.

O Departamento da Educação Básica adquiriu um instrumento destinado à avaliação de qualidade nos jardins de infância, elaborado pela Universidade de Worcester (Pascal e Bertram, 1995) o qual está a ser adaptado, devendo ser posteriormente experimentado. Só então conhecerá uma maior difusão e divulgação.

2. Estudo regional sobre a rede

A dificuldade em obter dados articulados sobre os diferentes serviços que estão envolvidos na educação e cuidados da criança esteve na origem de um estudo, de iniciativa da Escola Superior de Educação de Santarém e financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, realizado no distrito de Santarém e iniciado em 1992: O PROCEPE. *Actas do I Encontro Regional de Educação de Infância do Distrito de Santarém* (Cardona, 1992). Este estudo visou caracterizar todo o tipo de iniciativas existentes no distrito de Santarém que abrangessem crianças dos 0 aos 5 anos, no âmbito da educação, saúde e segurança social" e desenvolveu-se em 3 fases:

- Recolha e análise de dados estatísticos já existentes (1992);
- Recolha e análise de dados actualizados junto das diferentes instituições/serviços (1993);
- Estudos locais em algumas freguesias (1995/1997).

Para divulgação deste trabalho foram organizados dois Encontros Regionais de Educação de Infância (Fevereiro 1993 e Julho 1995) e editadas as seguintes publicações:

- Cardona, M J., Costa, E, Alves, M. et al (1995). *A Educação da Infância no Distrito de Santarém.* Lisboa: Fundação C. Gulbenkian.

3. Estudo de modelos e sua implementação

Nabuco (1997) fez um estudo comparativo de três modelos de educação pré-escolar de momento praticados em Portugal (Movimento da Escola Moderna, Highscope e João de Deus) e seu impacto no desenvolvimento das crianças, utilizando diferentes instrumentos de medida, entre os quais a ECERS.

Anteriormente à publicação das Orientações Curriculares para a Educação Pré-escolar foi iniciado um estudo no sentido de

aprofundar e contextualizar alguns modelos específicos da educação pré-escolar (Highscope, Escola Moderna e Reggio Emilia) dos quais os dois primeiros tinham já alguma implantação em jardins de infância portugueses, com particular incidência o Movimento da Escola Moderna. O estudo referido, designado "Projecto Infância: contextualização de modelos de qualidade para a educação pré-escolar" visa identificar currículos de qualidade para a educação de infância e contextualizá-los para a realidade portuguesa desenvolve-se em três vertentes: investigação, formação e intervenção. (Oliveira — Formosinho, 1997).

No âmbito deste projecto, o primeiro modelo a ser contextualizado foi o Highscope no trabalho "A Construção Social da Moralidade pela Criança Pequena" (Oliveira, Formosinho, 1992) no qual "a investigação progrediu para fazer o reconhecimento das estratégias que as educadores utilizam, no contexto curricular Highscope, para trabalhar educacionalmente as situações previamente identificadas como situadas no domínio da moralidade."

Por outro lado, a dispersão da população em algumas zonas do território português recomenda estratégias específicas de organização da educação pré-escolar. O estudo de uma forma de educação itinerante centrada na família foi objecto de pesquisa (Cruz, 1994). Este processo de itinerância está a ser posto em prática em algumas regiões do país, sendo apoiado por uma associação sem fins lucrativos (ICE-Instituto das Comunidades Educativas), em paralelo com outras formas de educação itinerante.

O **Centro de Estudos da Criança - CEDIC**, a funcionar no âmbito do Instituto de Estudos da Criança, instituição dependente da Universidade do Minho, visa promover e coordenar a actividade científica no domínio dos estudos da criança.

São objectivos gerais do Centro:

- promover o desenvolvimento e a divulgação da investigação científica no âmbito dos estudos da criança, de acordo com os princípios e os objectivos do Instituto de Estudos da Criança;
- aprovar, coordenar, apoiar e desenvolver projectos de investigação;
- afectar recursos humanos e materiais aos projectos;
- promover o financiamento externo de projectos;
- promover e apoiar a realização de acções de formação avançada, bem como organizar seminários e outras iniciativas no âmbito das actividades do CESC;
- promover a divulgação da actividade científica desenvolvida pelo Centro;
- contribuir para o intercâmbio com estruturas científicas nacionais e estrangeiras;
- desenvolver actividades de prestação de serviços à comunidade, no âmbito da educação e do apoio à criança.

No âmbito do CESC, o **CEDIC - Centro de Documentação e Informação sobre a Criança,** criado em 1997, tem como objectivo oferecer um vasto acervo documental a todos os interessados nas problemáticas da infância. O endereço electrónico disponível é CEDIC@iec.uminh.pt e *site* www.iec.uminho.pt/cedic

Para além do desenvolvimento de projectos de investigação o Centro participa em reuniões científicas nacionais e internacionais com apresentação de comunicações dos seus membros, produz publicações e desenvolve outras actividades.

335

Secção V

Conclusão

Pretendeu-se, com este relatório, dar uma visão cabal do "estado da arte" da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal (entre os 0 anos e a entrada na escola do 1º ciclo).

Depois de largos anos em que se verificou uma ausência de investimentos por parte do Estado neste nível educativo, a mudança governamental de 1995 trouxe um claro investimento na Educação e, especificamente, na Educação pré-escolar.

A estrutura legal enquadradora foi estabelecida entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade, com envolvimento dos parceiros no Plano para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar. Como é de esperar num processo legislativo tão recente e num modelo que aposta em parcerias, existem problemas na implementação no terreno, sendo necessária uma constante monitorização do sistema de forma a impedir distorções e perversidades.

- O grande objectivo será o de elevar, até ao ano 2000, a oferta global de educação pré-escolar de modo a abranger 90% das crianças de 5 anos. A prossecução de tal objectivo implica a aposta continuada num sistema de parcerias e no envolvimento de toda a sociedade civil neste projecto;
- Um outro desafio é o da melhoria de qualidade das instituições de educação pré-escolar. Por esta melhoria entende-se a oferta de um serviço que seja verdadeiramente educativo e social, o que implica o alargamento de horários e oferta de refeições nos jardins de infância da rede pública e uma intencionalização da actividade educativa, nos jardins de infância da rede solidária;
- O papel da IGE é aqui decisivo, mas urge dotar a IGE com um corpo mais alargado de inspectores especializados na educação pré-escolar;

- A qualidade das instituições para a infância está também dependente de uma forte liderança e do envolvimento dos pais. É importante encontrar modalidades de gestão que, enquadrando os estabelecimentos para a infância nos outros estabelecimentos de ensino, salvaguardem a especificidade destas instituições;
- O acompanhamento da implementação das "Orientações Curriculares" para a educação pré-escolar deve ser um esforço continuado por parte do governo, sendo importante a criação de uma dinâmica de parceria com instituições de formação que acompanhe esta implementação no terreno;
- Uma outra área de preocupação é a faixa etária dos 0 - 3 anos. Seria necessária uma aposta governamental semelhante à que foi feita para os 3 - 6 anos. Se a aposta é uma educação/formação ao longo da vida, há que reconhecer a importância da faixa etária dos 0 - 3 anos e a necessidade de, desde os 0 anos, ter em atenção a qualidade educativa das instituições;
- Há ainda que investir numa articulação privilegiada com o 1º Ciclo da educação básica através de projectos educativos comuns ou de gestão conjunta;
- Investir na formação do pessoal para a infância revela-se outra prioridade, especialmente no sector privado e solidário. Urge criar incentivos para educadores que trabalhem em zonas isoladas e/ou desfavorecidas e também formas de atrair educadores do sexo masculino ao trabalho com as primeiras idades;
- Uma área sensível é a da disparidade de vencimentos entre os profissionais de sector. Apesar da clara intenção do governo em regular esta matéria através do aumento do apoio financeiro às IPSS's, esta regulação está longe de se fazer sentir no terreno;
- Um desafio final é fazer com que cada município se sinta responsável pela qualidade da rede (pública e privada) na sua área de influência. Em parceria com as famílias, os municípios têm um papel decisivo nesta matéria e, à medida que forem entendendo ser esta uma dimensão sensível da cidadania, é natural que o investimento seja cada vez maior;
- Compete ao Estado investir na inovação e na pesquisa. Sem divulgação de práticas exemplares e sem tornar a investigação vital para a regulação do sistema, não é possível melhorar a qualidade da educação pré-escolar portuguesa.

Bibliografia

Almeida, et al (1995). *Os Maus Tratos às Crianças em Portugal. Relatório Final.* 1ª fase. Policopiado.

Bairrão, J. e Tietze, W. (1995). *A Educação Pré-escolar na União Europeia.* Lisboa: Instituto de inovação Educacional.

Bairrão, J. (1999). *O Que é a Qualidade em Educação Pré-escolar ? Alguns Resultados Sobre a Qualidade da Educação Pré-escolar em Portugal.* In: DEB (Org.). *Qualidade e Projectos na Educação Pré-escolar.* Lisboa: Editorial do M. E.

Benavente, A. (Coord.) (1996). *A Literacia em Portugal: Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica.* Lisboa: CNE e FCG.

Bruner, J. (1986). *Actual Minds, Possible Worlds.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cardona, M.J. (1977). *Para a História da Educação de Infância em Portugal: Discurso Oficial* (134-1990). Porto: Porto Editora.

Carvalho, G. S. (1997). *Centro de Estudos da Criança/Anuário de Investigação.* Braga: Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho.

CNE (1998). *Os Alunos com Necessidades Educativas Especiais: Subsídios para o sistema de educação.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Comité dos Direitos da Criança (1996). *Observações Finais do Comité dos Direitos da Criança sobre o Relatório Relativo à Aplicação, em Portugal, da Convenção.* Revista Infância e Juventude nº 2, 9-14.

338

Departamento da Educação Básica (1996). *Educação Pré-escolar em Portugal.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Departamento da Educação Básica (1997). *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Departamento da Educação Básica (1997). *Legislação.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Diário da República, II Série, nº 204. *Despacho Conjunto 186/ME/MSSS/MEPAT/96.* Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré- Escolar.

Diário da República, II Série, nº 174. *Despacho Conjunto 132/ME/MQE/96* 29/07/96.

Donaldson, M. (1979). *Children's Minds.* New York: W.W. Norton & Company.

Formosinho, J. (1994). *Parecer 1/94: A Educação Pré-escolar em Portugal.* Lisboa: Conselho Nacional da Educação.

Formosinho, J. (1995). *Parecer 2/95. A Expansão da Educação Pré-escolar: Análise de um Projecto de Decreto-Lei do Ministério da Educação.* Lisboa: Conselho Nacional da Educação.

Formosinho, J. e Vasconcelos, T. (1996). *Relatório Estratégico para a Expansão da Educação Pré-escolar.* Lisboa: Ministério da Educação.

IAC e CNASTI (1996). *O Trabalho Infantil em Potugal: Relatório do Grupo de Trabalho coordenado pelo IAC e pela CNASTI.* Lisboa: Instituto de Apoio à Criança.

Iturra, R. (1990). *Fugirás à Escola para Trabalhar a Terra. Ensaios de Antropologia Social sobre o Insucesso Escolar.* Lisboa: Escher.

Iturra, R. (1997). *O Imaginário das Crianças. Os silêncios da Cultura Oral.* Lisboa: Fim do Século Edições.

Ministério da Educação (1996). *Plano para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar.* Lisboa: Ministério da Educação.

Ministério da Educação (1996). *Pacto Educativo para o Futuro.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Ministério da Educação (1998). *Educação, Integração, Cidadania: Documento Orientador para as Políticas de Educação Básica.* Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Ministério da Justiça (1994). Relatório Relativo à Aplicação em Portugal da Convenção sobre os Direitos da Criança. *Criança e Juventude*, 2: 9-116.

Pascal, C. e Bertram, A. (1996). *Avaliação e Desenvolvimento da Qualidade nos Estabelecimentos da Educação Pré-escolar: Um Programa de Desenvolvimento Profissional.* Lisboa: Departamento da Educação Básica.

Pinto, M. e Sarmento, M.J. (Coord.) (1997). *As Crianças: Contextos e Identidades.* Universidade do Minho: Centro de Estudos da Criança.

Silva, M. (1990). *A Pobreza Infantil em Portugal.* Lisboa: Unicef.

Stoer, S. R. e Araújo, H.C. (1992). *Escola e Aprendizagem para o Trabalho num País da (Semi) Periferia Europeia.* Lisboa: Escher.

Wall, K. (1996). *European Observatory on Famility Policies. Reports on Portugal - 1996* (Preliminary Version). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. (policopiado)

Inovação: Volume especial dedicado à Educação Pré-Escolar - vol. 10, nº 1, 1997. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

340

Glossário

Actividades de Animação Socio-educativa
Actividades de complemento/extensão de horário nos Jardins de Infância da Rede Pública e destinadas aos filhos das famílias trabalhadoras podendo incluir refeições.

Actividades de Tempos Livres (A.T.L.)
Actividades extra-escolares, geralmente realizadas em locais ou instituições não relacionadas com as escolas primárias, e que, em termos das necessidades dos pais trabalhadores, suplementam o horário escolar.

Actividades de Vida Prática
Ocupações ligadas às tarefas diárias nas escolas infantis, por exemplo: pôr e levantar a mesa, varrer, limpar o pó... Terminologia introduzida por Maria Montessori, em Itália, nas suas "Casa dei Bambini".

Ama
Pessoa que, por conta própria e mediante remuneração, cuida de uma ou mais crianças, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou ao impedimento dos pais *(Decreto-Lei nº 158/84, de 17 de Maio e Despacho Normativo nº5/85, de 18 de Janeiro).*

Animação Infantil
Actividades não formais de educação infantil, abrangendo quer crianças em idade pré-escolar quer escolar, em geral enquadradas em projectos de desenvolvimento comunitário mais amplos.

Competências Cognitivas
Competências relativas às operações mentais tal como foram definidas por Piaget.

Componente de Apoio à Família
Veja-se *Actividades de animação socioeducativa.*

Componente Educativa
Tempo de intencionalização educativa orientado por educador de infância, o qual implicará a utilização das Orientações Curriculares.

Conselho Consultivo
Criado nos Jardins de Infância da rede pública através do Decreto-Lei nº 542/79 - Estatuto dos Jardins de Infância - o Conselho Consultivo é um dos órgãos de gestão dos Jardins de Infância. É composto pelo director (que preside), os educadores, um elemento do pessoal auxiliar eleito, dois representantes dos pais e um representante do órgão de poder local (artº 40º).

Consultor
Termo utilizado no contexto educativo anglo-saxónico para indicar o papel assumido por um profissional exterior à instituição o qual tem a função de ajudar equipas de educadores e professores a reflectir no seu trabalho pedagógico.

Continuidade Educativa
Interligação entre dois níveis educativos de forma a exigir à criança um mínimo de adaptação com a escola básica. Concretamente, no que toca a educação pré-escolar, refere-se à ligação com a escola básica.

Creche Familiar
É um conjunto de amas não inferior a 12 nem superior a 20, que residem na mesma zona geográfica e que estejam enquadradas técnica e financeiramente pelos Centros Regionais, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ou Instituições de Solidariedade Social, com actividades no âmbito da 1ª infância e 2ª infância *(Decreto-Lei nº 158/84, de 17 de Maio e Despacho Normativo nº5/85, de 18 de Janeiro).*

Educação Itinerante
Educador que circula entre várias localidades, agrupando um pequeno número de crianças que vivem demasiadamente longe de uma escola.

Educação Pré-escolar
A Lei de Bases do Sistema Educativo (art. 5º) reconhece que a educação pré-escolar se destina a crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade de ingresso no ensino básico e que, "no seu aspecto formativo é complementar ou supletiva da acção educativa da família, com a qual estabelece estreita colaboração" (art. 4º).

Educação Pré-primária
Educação das crianças em idade pré-escolar na escola primária, com o fim de as iniciar às aprendizagens formais. As classes de educação pré-primária são, em geral, destinadas às crianças de 5 - 6 anos e estão ligadas ao Ministério da Educação. Em Portugal estas classes apenas existem no Sistema de Ensino Particular e Cooperativo.

Escola Inclusiva
De acordo com os princípios da Declaração de Salamanca, indica a escola para todos, incluindo crianças com necessidades educativas especiais, frequentando classes regulares.

Escola Infantil
Instituição destinada ao atendimento das crianças em idade pré-escolar, com objectivos vincadamente educacionais. "Destina-se a proporcionar um ambiente de grande riqueza educacional e é supervisionada por professores especializados".

Formação Bivalente
Formação comum para professores do nível primário e pré-escolar. Estes em geral, podem optar por um ou outro destes níveis de ensino. Em geral, esta formação é bastante orientada para o ensino primário com alguma incidência em educação infantil.

Guarda
Acolhimento de crianças nas horas de trabalho dos pais, o qual não implica pessoal profissionalizado.

Intencionalidade Educativa
Veja-se *Componente Educativa*.

Itinerários Culturais
Trata-se de uma escolha de conteúdos no nível pré-escolar, os quais pretendem levar a criança a integrar-se na cultura do seu tempo. São suficientemente ordenados e diluídos no tempo de forma a permitir a socialização da criança.

Jardim de Infância
Emprega-se por vezes a palavra "escola" neste sentido o que pode induzir em erro. Trata-se fundamentalmente de centros para crianças dos 3 aos 5 anos, sem existência de lições com caracter formal, mas onde as crianças e adultos são supervisionadas por pessoal especializado e criadas num ambiente de incentivo educacional; através de um misto de "auto descoberta" e comunicabilidade com outras crianças e adultos, podem alargar a sua escala de experiências e desenvolver aptidões características".

Professor Itinerante
Veja-se *Educação Itinerante*.

Protocolos de Colaboração
No caso da educação pré-escolar, são acordos celebrados entre diversos parceiros, Estado e sociedade civil, no sentido do alargamento da rede de educação pré-escolar.

Rotina Diária
Forma de organizar o tempo e a sequência dos acontecimentos no dia-a-dia do jardim de infância, de modo a levar a criança a compreender o horário do jardim de infância como "uma série previsível de acontecimentos" "Proporciona uma estrutura plurifacetada que permite a actividade e a criatividade de crianças e adultos".

Supervisor
Corresponde ao Inspector.

Tutela Pedagógica
Compete ao Ministério da Educação garantir que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade independentemente da sua origem socio-económica.

Abreviaturas

AEEP Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo

ANMP Associação Nacional dos Municípios Portugueses

CAE Centro de Área Educativa

CONFAP Confederação de Associações de Pais

CRSS Centro Regional de Segurança Social, *Ministério do Trabalho e Solidariedade*

DAPP Departamento de Avaliação Prospectiva e Planeamento, *Ministério da Educação*

DEB Departamento da Educação Básica, *Ministério da Educação*

DEGRE Departamento de Gestão e Recursos Financeiros, *Ministério da Educação*

DES Departamento do Ensino Secundário, *Ministério da Educação*

DESUP Departamento do Ensino Superior, *Ministério da Educação*

DGAS Direcção Geral da Acção Social, *Ministério do Trabalho e Solidariedade*

DRE Direcção Regional de Educação, *Ministério da Educação*

FOCO Formação Contínua de Professores e de Responsáveis pela Administração Educativa.

FSE Fundo Social Europeu

GAERI Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais, *Ministério da Educação*

GEDEPE Gabinete para Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, *Ministério da Educação*

GEF Gabinete de Gestão Financeira, *Ministério da Educação*

IAC Instituto de Apoio à Criança

IGE Inspecção Geral da Educação, *Ministério da Educação*

IIE Instituto de Inovação Educacional, *Ministério da Educação*

INE Instituto Nacional de Estatística

ME Ministério da Educação

MF Ministério das Finanças

MJ Ministério da Justiça

MS Ministério da Saúde

MTS Ministério do Trabalho e Solidariedade

NOEEE Núcleo de Organização Educativa de Educação Especial, Departamento Educação Básica, *Ministério da Educação*

OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ONG's Organizações Não Governamentais

PIDDAC Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central

PRODEP Programa de Desenvolvimento Educativo em Portugal

RMG Rendimento Mínimo Garantido

SAS Serviço de Acção Social

SEAE Secretaria de Estado da Administração Educativa, *Ministério da Educação*

SEEI Secretaria de Estado da Educação e Inovação, *Ministério da Educação*

UIPSS União de Instituições Particulares de Solidariedade Social

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

347

Anexo I

Programas e projectos de apoio/ano de ínicio	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. de Apoio à Família e à Criança	Alto-Comisário da Igualdade e da Família	Menores *justiça*	Protecção de menores
P. Nacional de Acção *1992*	M.Justiça, M.Saúde Educação, Emprego ONG's, S.Social	Crianças *justiça*	Avaliação de indicadores sociais relacionados com o bem-estar da criança
P. Ser Criança *1995*	Direcção Geral da Acção Social	Crianças *social*	Promover o desenvolvimento harmonioso da criança
P. Educação Para Todos	M. Educação	Alunos *social*	Combate ao abandono e insucesso escolar
P. Escola Segura *1994*	M. Administração Interna M. Educação	Alunos Escolas *educação*	Reforço da vigilância e da articulação de meios
P. de Apoio às Associações Juvenis	Instituto Português da Juventude	Jovens *social*	Organização e participação em actividades
P. Iniciativa	Instituto Português da Juventude	Jovens *social*	Organização e participação em actividades
Recados da Criança *(Linha Verde) - 1996*	Provedor de Justiça	Geral *justiça*	Aconselhamento sobre os direitos da criança
P. Foco *1995*	M. Educação	Professores *geral*	Formação nos aspectos histórico, jurídico, saúde, psicológico, educativo

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de ínicio	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. Nacional de Luta Contra a Pobreza	MTSS	Sobretudo população cigana e minorias *social*	Redução das disparidades sociais, económicas e geográficas
Rendimento Mínimo Garantido	MTSS	Sobretudo população cigana e minorias *social*	Redução das disparidades sociais, económicas e geográficas
S.O.S. Criança *1988*	Instituto de Apoio à Criança	Crianças *justiça*	Divulgação sobre os direitos da criança
P. de Educação para o Desenvolvimento *1997*	OIKOS, CIDAC C. P. UNICEF	Jovens *social*	Sensibilizar os jovens para a diversidade cultural, cooperação e interdependência
P. Inserção Social	MTSS	Sobretudo população cigana e minorias *social*	Redução das disparidades sociais, económicas e geográficas
P. Adopção 2000 *1997*	Segurança Social	Crianças *social*	Fomentar e facilitar a adopção
P. Especiais de Realojamento *1995*	Administração Central Autarquias	Estranjeiros residentes *social*	Eliminação de bairros de lata e de habitação precária
P. Integrar	Administração Central Autarquias	Geral carênciados *social*	Integração económica e social equipamentos sociais
P. Urban	Administração Central Autarquias	Geral carênciados *social*	Revalorização das áreas urbanas
P. Intervenção Op. Urbana	Administração Central Autarquias	Geral carênciados *social*	Renovação urbana de zonas degradadas

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de ínicio	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. de Promoção e Educação p/ a Saúde *1994*	M. Educação	Alunos Professores *segurança*	Sensibilizar para os problemas da segurança
PIIP *1998*	Universidade do Minho	Crianças *social*	Estudo sobre a situação da criança
Departamento da Criança	Provedoria da Justiça	Crianças *justiça*	Apoio à criança
Emergência Infantil	ONG's	Crianças *social/saúde*	Segurança da criança
P. Atinova	Fundo Social Europeu	Geral *social*	Criar uma rede de Centros Piloto de Ajudas Técnicas
P. CITE *1995*	Fundo Social Europeu	Geral *social*	Investigação em reabilitação através de projectos, bolsas de estudo e prémios
Rede Nacional de Centros Handynet	Instituto do Emprego e Formação Prof.	Geral *social*	Disponibiliza informação sobre ajudas técnicas
P. QUALI *1995*	Apoio comunitário	Deficientes *saúde*	Melhoramento do Serviço de Atendimento Personalizado ao cidadão deficiente e à sua família
P. RENAACE	Horizon	Deficientes *saúde*	Acessibilidade nas vertentes do urbanismo, meio edificado e transportes disponíveis no local
P. HÉLIOS (I, II) *1993*	Comunidade Europeia	Geral *saúde*	Reabilitação Funcional, Educação Integrada, Formação e Integração Económica Social e Vida Autónoma

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. Férias Desportivas *1980/90*	Instituto Português da Juventude	Jovens e deficientes *desporto*	Apoios financeiros a actividades desportivas
P. Nacional de Desporto, Cultura e Recreação *1995*	Instituto do Desporto M.Educação	*desporto*	Dar prioridade às actividades artísticas/culturais e recreativas
P. Intervenção Precoce	Acção Social	Jovens deficientes *social*	Apoio domiciliário, consultas de desenvolvimento e reabilitação e consultas de vigilância
P. Nacional de Prevenção de Acidentes e Promoção da Segurança Infantil e Juvenil	Direcção Geral de Saúde	Jovens *saúde*	Formação, intervenção e investigação através de abordagens pluridisciplinares, com apoio comunitário, com o objectivo de criar um ambiente seguro/saudável
P. Nacional de Saúde Oral	Direcção Geral de Saúde	Geral *saúde*	Ampliar o programa de saúde
P. de Vigilância de Saúde Infantil e Juvenil	Direcção Geral de Saúde	Geral *saúde*	Maior cobertura da vacinação, cuidados preventivos, assistência regular, cuidados primários de saúde, acessibilidade.
P. Nacional de Vacinas	Direcção Geral de Saúde	Geral *saúde*	Generalizar a vacinação
P. Hospitais Amigos dos Bebés	M. da Saúde	Mães *saúde*	Incentivo ao aleitamento materno

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. Nacional de Prevenção dos TFLA	M. da Saúde	Jovens *saúde*	Promoção da segurança, no que diz respeito a traumatismos, ferimentos e lesões acidentais
P. Nacional de Luta Contra a SIDA	M. da Saúde CNLCS	Geral *saúde*	Actividades de investigação, intervenção, divulgação e informação
P. de Vigilância Epidemiológica da Organização Mundial de Saúde	CNLCS	Geral *saúde*	Controlo epidemiológico dos casos declarados de SIDA
Associação de Apoio às Crianças Infectadas pelo Vírus da SIDA e suas Famílias	CNLCS	Crianças *saúde*	Apoio a crianças infectadas pela SIDA
P. Solidariedade	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Crianças *saúde*	Apoio a crianças infectadas pela SIDA
Abraço	CNLCS	Geral *saúde*	Apoio a pessoas com VIH/SIDA
P. de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar - *1997*	M. Educação	Crianças *educação*	
P. Para a Integração dos Jovens na Vida Activa *1997*	M. Educação	Jovens *educação*	Destinam-se a jovens em risco de não cumprimento da escolaridade obrigatória

352

(cont.)

Programas e projectos de apoio/ano de início	Instituições responsáveis ou promotoras	Público-alvo Âmbito	Objectivos
P. Ir à Escola *1995*	M. Educação	Ciganos *educação*	Formação de mediadores culturais ciganos, com o fim de incentivar a ida à escola
P. Educação Intercultural - *1993*	M. Educação	Minorias Étnicas *educação*	Abrange zonas de grande insucesso escolar
P. Inovar, Educando/ Educar, Inovando *1995*	M. Educação	Escolas *educação*	Desenvolvimento de projectos de inovação educacional nas escolas
P. de Desenvolvimento para a Educação em Portugal *1994*	M. Educação	Jovens desde os 15 anos e adultos *educação*	Organização de actividades de intercâmbio entre as escolas com projectos de inovação
P. Pensar Ambiente em Portugal	C. Municipais	Escolas *educação*	Promoção da cooperação e respeito das sinergias entre as escolas
P. OTL	Secretaria de Estado da Juventude e Desporto	Jovens *desporto*	Estimulação do contacto directo dos jovens e da natureza
P. Escola Viva *1997*	M. Educação	Escolas *educação*	Acções de promoção e educação para a saúde
Campanha Tempo para Crescer *1994*	ONG's	Jovens *saúde*	Campanha contra os maus tratos e o trabalho infantil
P. de Desenv. da Ed. Física e do Desporto Escolar no 1º ciclo	M. Educação	Escolas *desporto*	Assegurar a actividade física regular, sistemática e no 1º ciclo do ensino básico

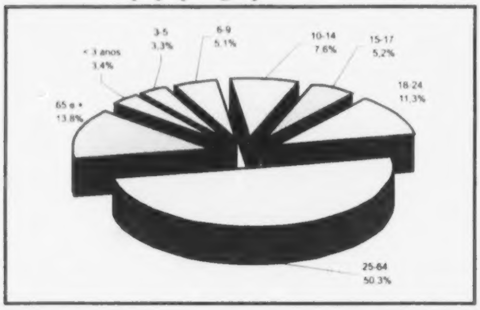
Anexo II

Indicadores Estatísticos

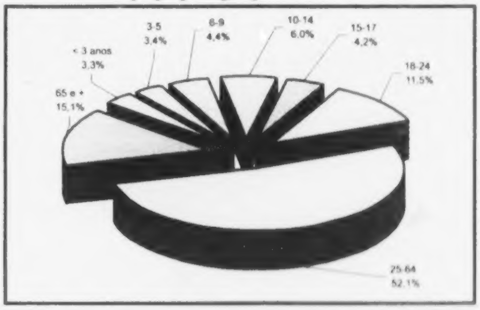
"Em 1997, a estrutura etária da população mantinha-se muito semelhante à de 1991, com um ligeiro aumento da população mais idosa, ao mesmo tempo que se reduzia o peso relativo da população jovem. É o fenómeno do envelhecimento demográfico da população, o qual, com maior ou menor amplitude, tem vindo a acontecer na generalidade dos países da União Europeia."

Fonte: INE - Gabinete de Estudos

Estrutura da pop. por grupo etário — 1991 (%)



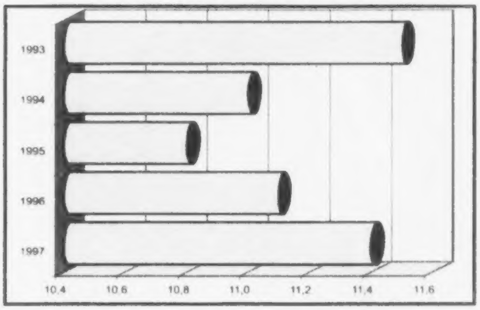
Estrutura da pop. por grupo etário — 1997 (%)



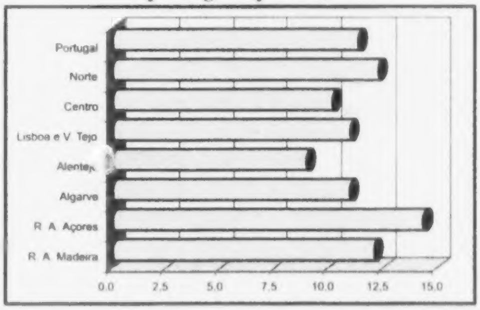
"Apesar de, globalmente, a taxa de mortalidade se manter estável - entre os 11.5%º de 1993 e os 11.4%º de 1997, é ao nível da taxa de mortalidade infantil que os progressos têm sido mais significativos. Com efeito, se no primeiro ano, 9 em cada 1000 nados-vivos, morriam antes de atingir um ano de idade, em 1997 esse valor baixou para 6 em cada 1000."

Fonte: INE - Estatística Demográfica

Evolução da taxa de natalidade (por mil)
1993 — 1997

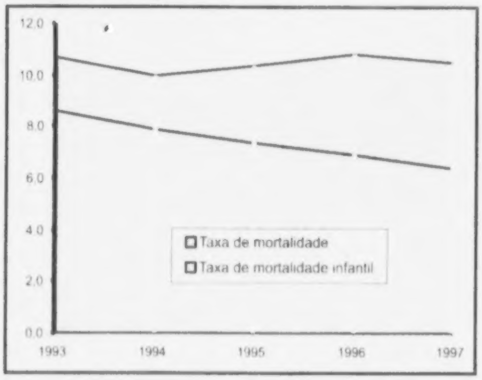


Evolução da taxa de natalidade, por região (por mil)

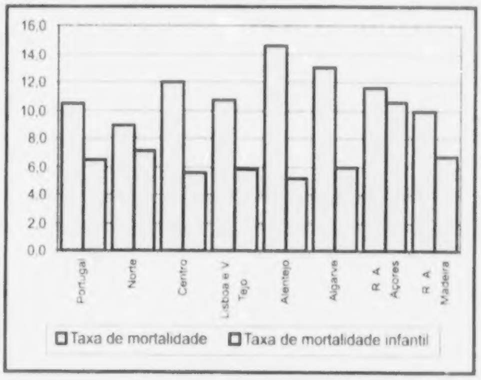


Indicadores de Saúde

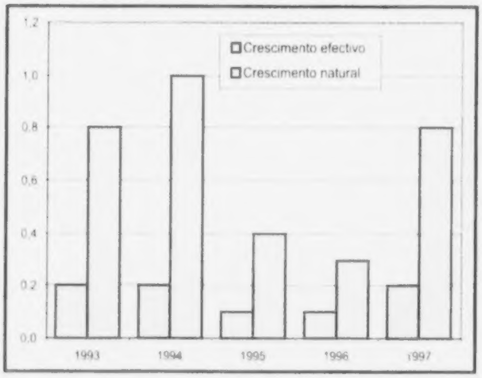
Evolução da taxa de mortalidade e mortalidade Infantil (por mil) — 1993 — 1997



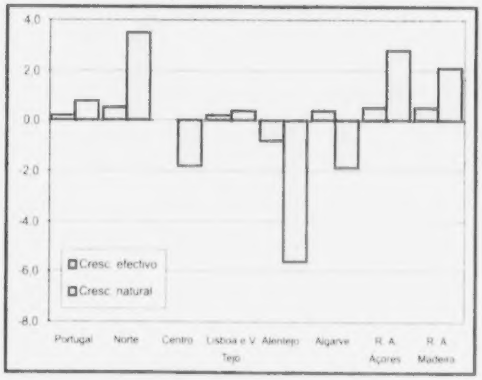
Taxa de mortalidade e mortalidade infantil por região (por mil)



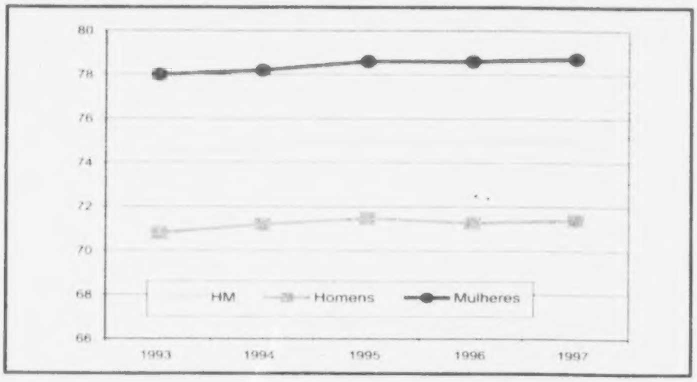
Evolução do crescimento efectivo e natural da população — 1993 — 1997 (%)



Crescimento efectivo e natural da população por região (%)



Esperança de vida ao nascimento, por sexo (em anos) — 1993 — 1997

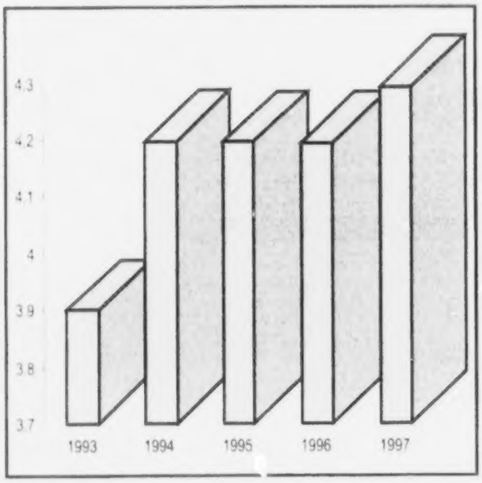


Fonte: INE

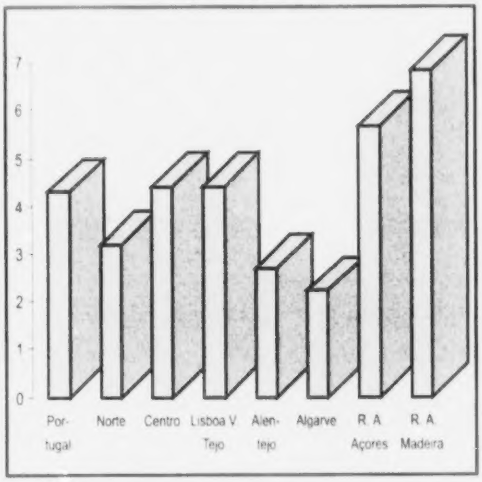
"Os recursos humanos em saúde - traduzidos pelo número de médicos (total e pediatras) por 100.000 habitantes - evidenciam uma melhoria sensível no que respeita à oferta de cuidados de saúde à população."

Fonte: INE - Estatísticas da Saude / Gabinete de Estudos, 1997

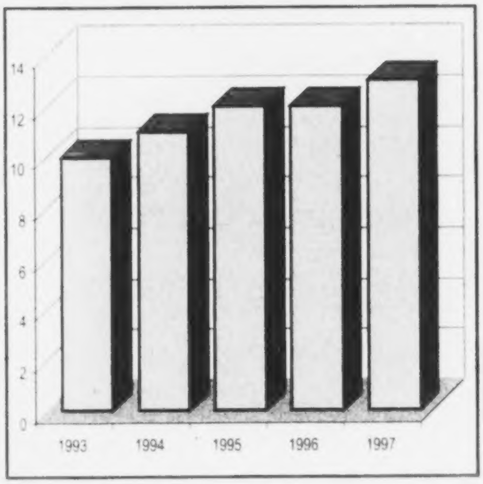
Evolução do nº de camas por mil habitantes
1993 - 1997



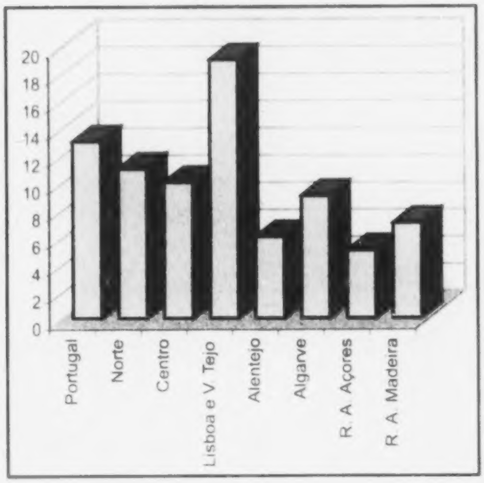
Nº de camas por mil habitantes
por região



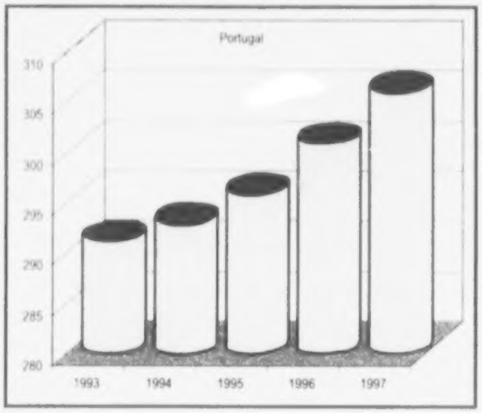
Evolução do nº de médicos pediatras
por 100000 habitantes 1993 - 1997



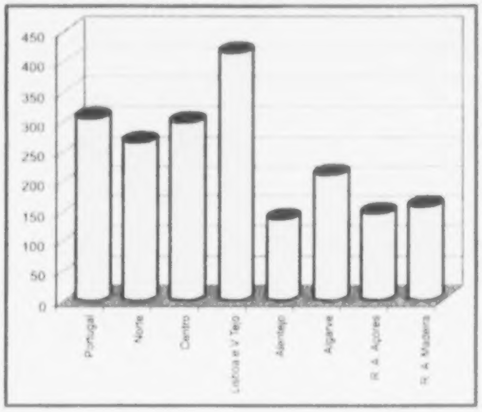
Médicos pediatras por 100000,
por região



Evolução do nº de médicos por 100000 habitantes
1993 —1997



Médicos por 100000 habitantes,
por região

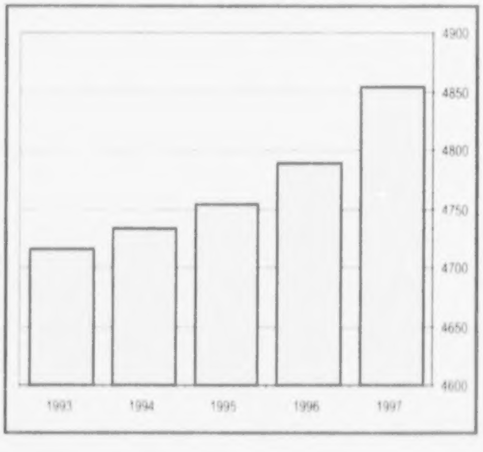


Indicadores de Emprego

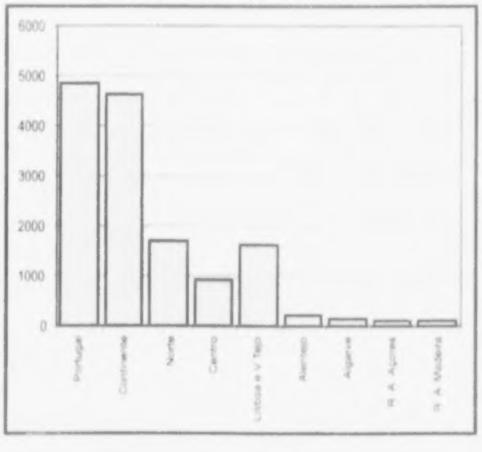
"É no sector terciário que mais de metade da população empregada exerce a sua actividade (51% em1997); contudo a "Agricultura" continua a absorver praticamente 14% dos efectivos totais. Por outro lado, verifica-se que cerca de 11% da população empregada não possui qualquer grau de ensino completo, enquanto 8.2% dessa mesma população completou o ensino superior."

Fonte: INE - Inquérito ao Emprego

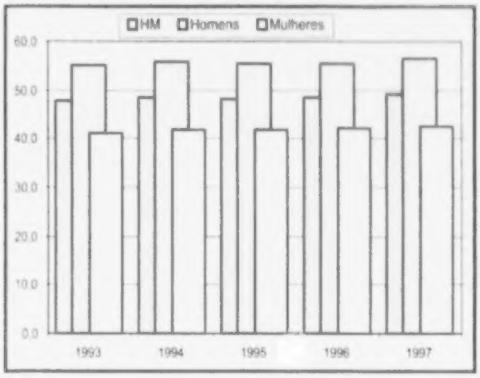
Evolução da população activa (1000)
1993 — 1997



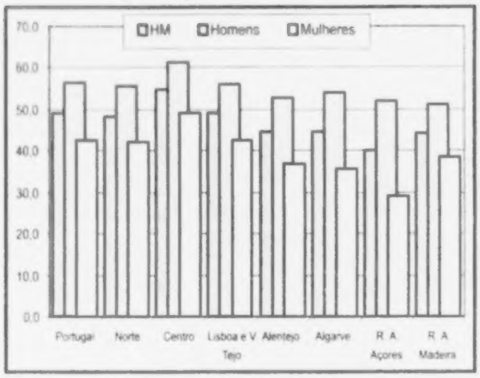
População activa
por região (1000)



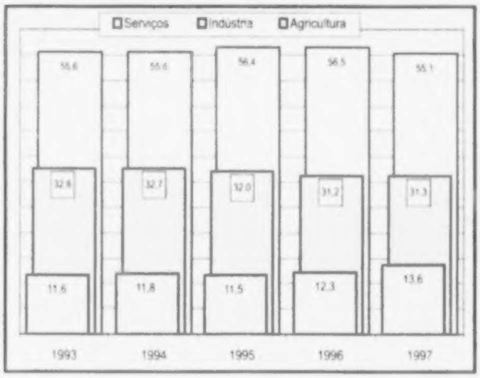
Evolução da taxa da actividade, por sexo (%) 1993 — 1997



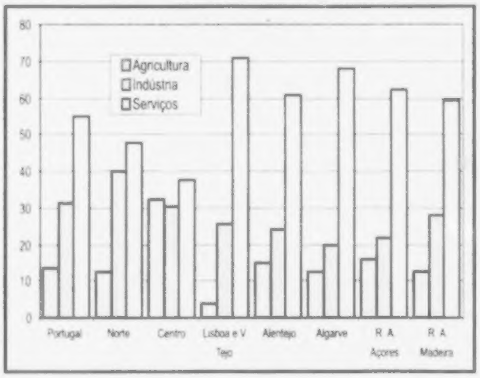
Taxa de actividade, por região por sexo (%)



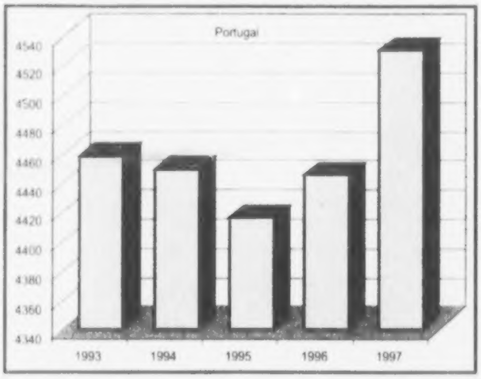
Evolução da população empregada por sector de actividade (%) 1993 — 1997



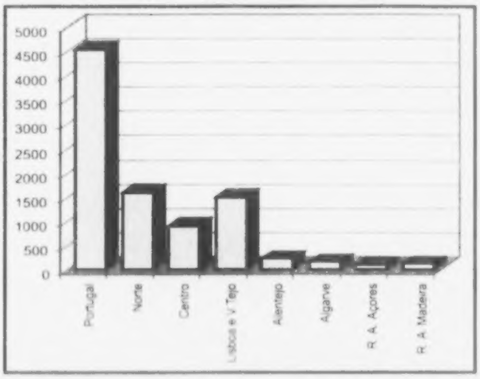
População empregada por sector de actividade (%) por região



Evolução da população empregada (1000) 1993 — 1997



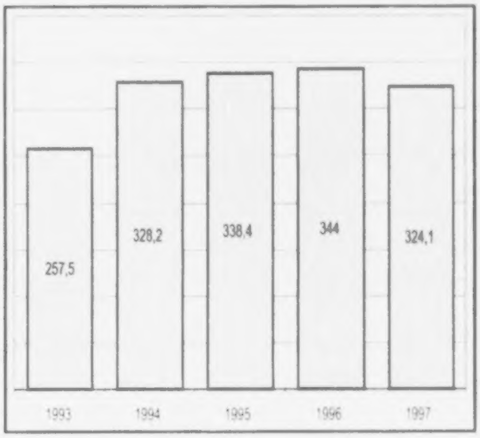
População empregada por região (1000)



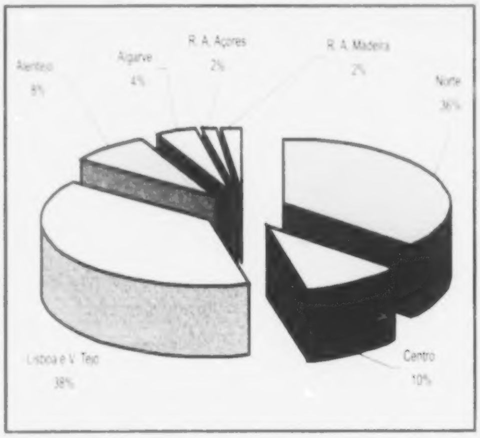
"Se, entre 1993 e 1994, o desemprego regista um crescimento acentuado, como mostra a respectiva taxa de desmprego, que passa de 5.5% para 6.8% a partir dessa data a tendência é para acréscimos cada vez mais reduzidos, tendo mesmo acontecido uma quebra entre 1996 e 1997 (7.2% para 6.7%)."

Fonte: INE - Inquerito ao Emprego

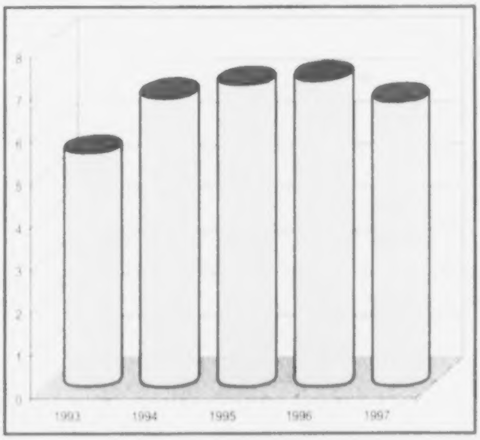
Evolução da população desempregada (1000)
1993 - 1997



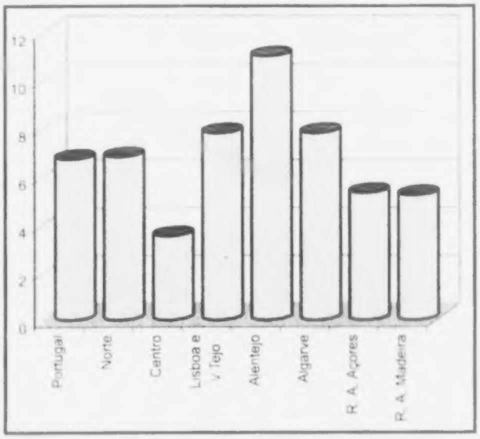
População desempregada
por região



Evolução da taxa de desemprego (%)
1993 - 1997

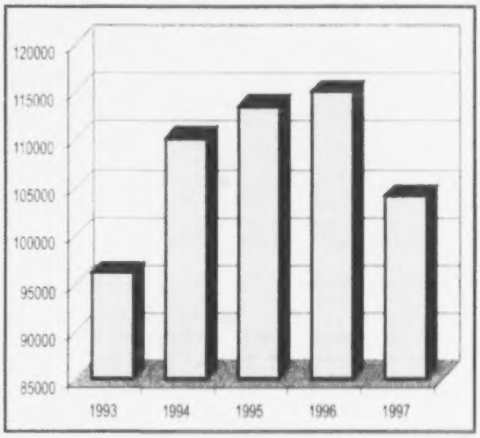


Taxa de desemprego
por região (%)

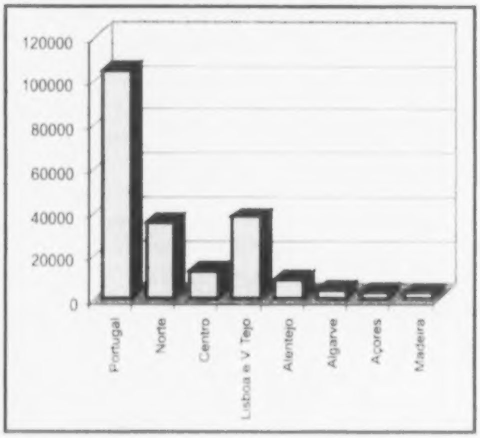


359

Evolução da pop. desempregada
com menos de 25 anos (nº) 1993 —1997



População desempregada
com menos de 25 anos, por região (nº)

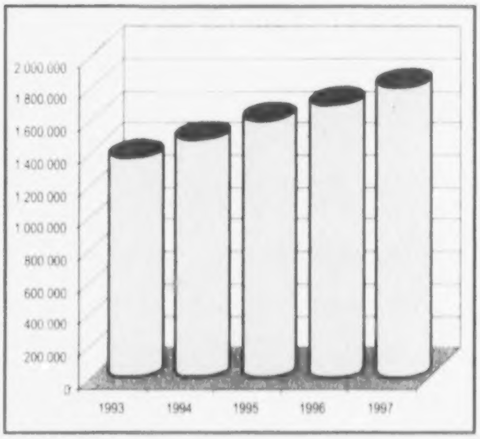


Indicadores Económicos

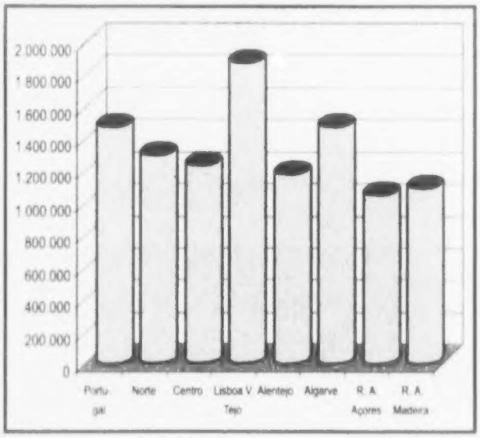
"Em termos nominais o PIB per capita cresceu 1,3% no período compreendido entre 1993 e 1997. A região de Lisboa e Vale do Tejo era, em1994, a que detinha o valor mais elevado."

Fonte: INE - Contas Regionais

Evolução do PIB per capita (escudos)
(1993 — 1997)



PIB per capita,
por região (escudos)

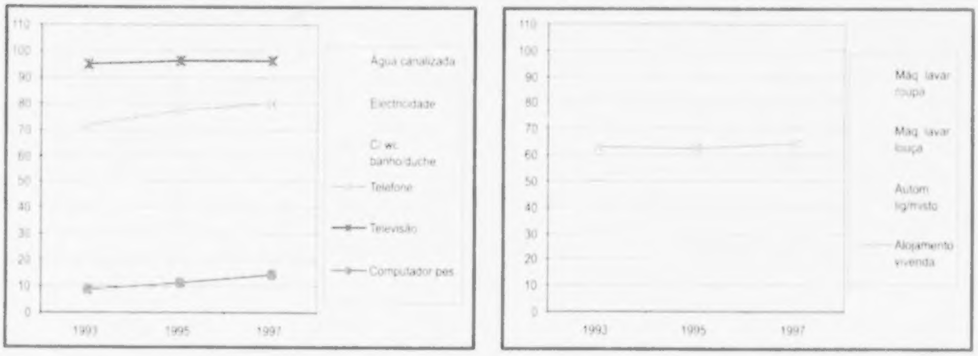


360

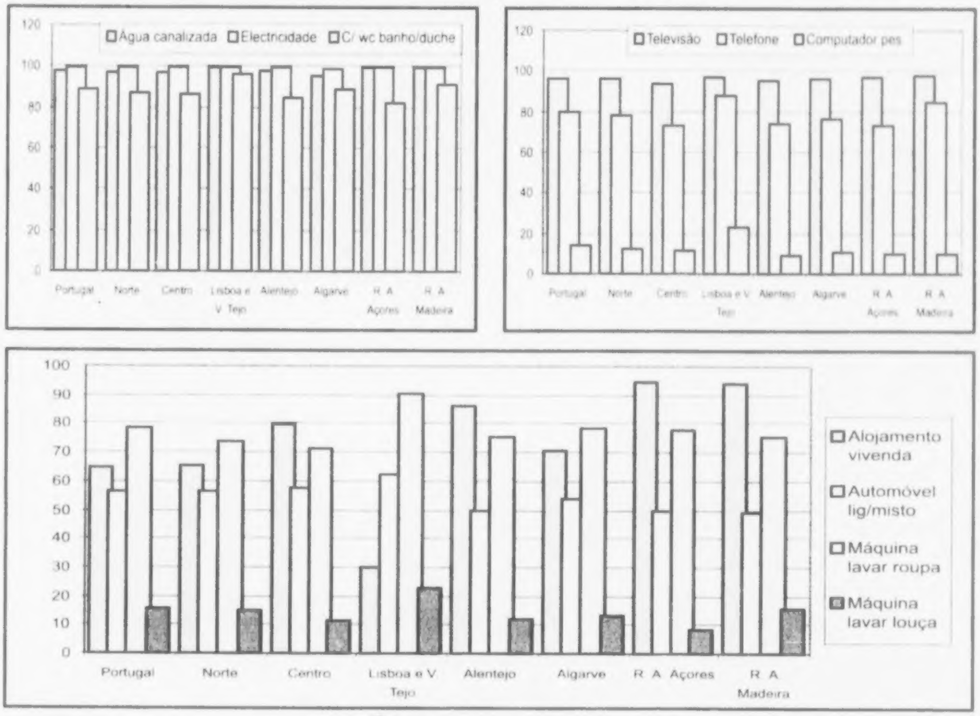
"As famílias portuguesas utilizam maioritariamente a moradia independente como local de alojamento (64.6% em 1997). Observa-se uma melhoria generalizada das condições básicas de conforto, ou seja, uma evolução positiva na proporção de alojamentos com electricidade, instalações sanitárias e água canalizada no interior do alojamento."

Fonte: INE - Indicadores de Conforto

Evolução de indicadores de conforto (%) — 1993 — 1997



Indicadores de conforto por região — 1997 (%)



Ministério da Educação
Departamento da Educação Básica

A Educação Pré-Escolar e os Cuidados para a Infância em Portugal

Estudo Temático da OCDE

362

OCDE

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

Direcção para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais.

Equipa de Estudo

Anthony Bertram (UK - Relator)
Director do Centro de Pesquisas para a Infância
Colégio Universitário de Worcester

Kari Jacobsen (NW)
Conselheira na Secção para a Educação e Cuidados na Infância
Ministério Norueguês para os Assuntos da Família e da Criança

Jo Hermanns (NL)
Professor de Estudos Educacionais, Universidade de Amesterdão
Director da Fundação para o Apoio da Família em Maastricht
Conselheiro Superior do CO ACT

Michelle Neuman (USA - OCDE)
Coordenadora do Exame Temático sobre Educação Pré-Escolar
e Cuidados para a Infância
Administradora, Divisão de Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Patrick Werquin (FR - OCDE)
Administrador Principal, Divisão de Educação e Formação
Coordenação para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais

Este relatorio e da responsabilidade dos seus autores, não reflectindo, necessariamente, os pontos de vista da OCDE ou dos membros dos seus governos.

Índice

Capítulo I
Introdução ... *155*

Finalidade do estudo temático ... *155*
A participação de Portugal no estudo ... *156*
Estrutura do relatório ... *158*
Agradecimentos ... *158*
Terminologia ... *160*

Capítulo II
A Influência do Contexto na Evolução da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal ... *163*

Factores demográficos ... *164*
Factores económicos ... *166*
Factores de emprego ... *167*
Factores sociais ... *169*
Igualdade de oportunidades para as mulheres ... *171*
Governo e descentralização ... *172*
Políticas para a família ... *174*
Políticas de saúde ... *177*

Capítulo III
Perspectiva Geral da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal ... *179*

Evolução histórica ... *179*
Responsabilidades pela Educação e Cuidados para a Infância e descentralização ... *181*
Desenvolvimento recente (1995-1999) ... *183*
Oferta actual de Educação e Cuidados para a Infância ... *186*
Crianças dos 3 aos 6 anos de idade ... *187*
Jardim de infância ... *188*
Modelos Curriculares no Jardim de Infância ... *189*
Educação de infância itinerante ... *191*
Actividades de tempos livres (ATL) ... *191*
Animação infantil e comunitária (CAIC) ... *192*
Oferta pára crianças dos 0 aos 3 anos ... *192*
Pessoal afecto à Educação e Cuidados para a Infância ... *195*
Investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância ... *198*

Capítulo IV

Questões Suscitadas pela Visita ... 201

Representações sociais sobre a infância e a família ... 204
Envolvimento da família ... 206
Qualidade e acesso ... 207
Expansão da educação e cuidados de qualidade
para crianças dos 0 aos 3 anos ... 210
Crianças com problemas de saúde e necessidades educativas especiais ... 212
Implementação de políticas nacionais ... 214
Coerência e coordenação dos serviços ... 216
Inspecção e responsabilização ... 218
Orientações Curriculares ... 220
Estatuto e condições de trabalho do pessoal ... 222
Dados e estatísticas ... 224
Questões de ordem económica e de igualdade entre os sexos ... 226

Capítulo V

Conclusões ... 229

Bibliografia ... 235

Anexos

I — A Equipa de Estudo da OCDE ... 237
II — Informações sobre o Relatório Preparatório elaborado por Portugal ... 239
III — Programa da Visita de Estudo ... 243

Capítulo I

Introdução

Finalidade do estudo temático

1. O Relatório do Estudo Temático sobre Portugal foi preparado no âmbito do **Estudo Temático da Educação Pré-Escolar e Cuidados para a Infância**, um projecto lançado pela Comissão de Educação da OCDE, em Março de 1998. A realização do projecto emergiu na reunião ministerial de 1996, sobre **Tornar a Aprendizagem ao Longo da Vida uma Realidade para Todos**. No seu comunicado, os Ministros da Educação atribuíram grande prioridade à melhoria de acesso das crianças à educação de qualidade, em parceria com as famílias, com o objectivo de se reforçarem os alicerces da aprendizagem ao longo da vida (OCDE, 1996). A finalidade do Exame Temático é de permitir a comparação das informações recolhidas em cada país, no sentido de se melhorarem as políticas de todos os países membros da OCDE, no âmbito dos serviços de cuidados e educação para a infância.[1]

2. Portugal é um dos 12 países que participam no estudo a efectuar entre 1998 e 2000. Os outros participantes são a Austrália, a Bélgica, a Dinamarca, os Estados Unidos da América, a Finlândia, a Itália, a Holanda, a Noruega, o Reino Unido, a República Checa e a Suécia. Neste conjunto de países está representada uma gama diversificada de contextos sociais, económicos e políticos, assim como de políticas de educação e cuidados para a infância.

3. O âmbito do estudo abrange crianças desde o nascimento até à idade de escolaridade obrigatória, incluindo o período de transição para o primeiro ciclo. Para examinar exaustivamente as experiências das crianças durante os primeiros anos de vida, os estudos

[1] Para uma descrição detalhada dos objectivos, quadro analítico e metodologia, consultar OCDE (1998).

adoptaram uma abordagem aberta e holística na recolha de dados sobre as políticas de cuidados e educação prestados a este grupo etário. Nesse sentido, considerou-se o papel das famílias, das comunidades e de outras influências do meio ambiente, nas aprendizagens iniciais e no desenvolvimento das crianças. O estudo procura especificamente investigar questões relacionadas com *qualidade, acesso e igualdade* no âmbito do desenvolvimento de políticas nas seguintes áreas: regulamentações, pessoal, conteúdos programáticos e sua implementação, envolvimento da família e apoio familiar, subsídios e financiamento.

4. Como parte integrante da preparação do estudo, cada participante convida uma equipa de estudo a fazer uma visita intensiva ao país. Após a visita, a OCDE prepara um Relatório Nacional, que integra as informações prestadas pelo próprio país, as informações recolhidas de publicações e as apreciações da equipa responsável pelo estudo. Este relatório sobre Portugal, será, portanto, uma das componentes do Relatório Comparativo da OCDE, o qual descreverá e analisará as políticas de Educação e Cuidados para a Infância dos 12 países participantes.

A participação de Portugal no estudo

5. No âmbito do estudo comparativo, Portugal foi o quarto país a ser visitado. Antes da visita, o Departamento da Educação Básica, Ministério da Educação, desenvolveu um Relatório Preparatório sobre as políticas da Educação e Cuidados para a Infância, em Portugal (Portugal Background Report, Abril 1999). Orientado de acordo com a estrutura comum acordada entre todos os países participantes, o Relatório Preparatório apresenta, de forma concisa, o contexto do país, as principais questões e preocupações, salienta as políticas de Educação e Cuidados para a Infância e a oferta existente. Descreve ainda as abordagens inovadoras e apresenta os dados de avaliação disponíveis. Os Relatórios Preparatórios constituem uma componente importante do estudo comparativo, já que apresentam uma perspectiva do "estado

da arte" e uma análise das políticas e oferta de Educação e Cuidados para a Infância, em cada um dos países participantes.

6. Após a análise do Relatório Preparatório e de outros documentos, uma equipa de estudo composta por membros do Secretariado da OCDE e peritos experientes em áreas de análise e de políticas educacionais visitou Portugal, de 26 de Abril a 5 de Maio de 1999 (Anexo I). Esta visita de 10 dias foi coordenada pelo Departamento da Educação Básica (no texto referido por DEB), do Ministério da Educação. Durante a visita, os membros da equipa tiveram reuniões com muitos dos principais intervenientes na formulação e implementação das políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância, tendo também tido oportunidade de observar alguns exemplos de estabelecimentos para a infância (0-6 anos). As reuniões versaram sobre seis questões principais, nomeadamente:

— o contexto em que se desenvolve a Educação e Cuidados para a Infância, as principais preocupações e as medidas a tomar para lhes fazer face;

— o papel dos serviços centrais, dos serviços locais, das Organizações Não Governamentais e de outros parceiros sociais, assim como os recursos institucionais dedicados ao planeamento e implementação, em cada fase do processo;

— as opções políticas viáveis e adequadas ao contexto português;

— o impacto, a coerência e a eficácia das diversas abordagens;

— políticas e práticas inovadoras e potencialidades de poderem ser repetidas;

— dados e instrumentos existentes ou que deveriam ser implementados, para fundamentar as políticas de Educação e Cuidados para a Infância, a investigação e a avaliação.

Estrutura do relatório

7. O Relatório Nacional apresenta as análises da equipa de estudo sobre questões-chave relacionadas com a política de Educação e Cuidados para a Infância em Portugal, baseadas nas informações contidas no Relatório Preparatório, em discussões formais e informais, em publicações e nas apreciações feitas pelos membros da equipa de estudo. Após a Introdução, o *Capítulo 2* apresenta uma perspectiva geral sobre o contexto em que assenta o desenvolvimento de políticas para a infância, através da descrição de algumas características de natureza demográfica, económica, de emprego, de âmbito social e de aspectos ligados a orientações políticas do governo, em Portugal. Conjuntamente, em virtude da sua relevância para o bem estar das crianças e das famílias, são analisados os principais elementos das políticas relacionadas com a família, a saúde e a igualdade de oportunidades para as mulheres. O *Capítulo 3* apresenta uma perspectiva geral dos principais tipos de Educação e Cuidados para a Infância desenvolvidos em Portugal, assim como as características principais dos currículos, do pessoal envolvido, da investigação realizada e da distribuição de responsabilidades, no âmbito da Educação e Cuidados para a Infância. O *Capítulo 4* apresenta as questões principais relacionadas com as políticas e as práticas de Educação e Cuidados para a Infância identificadas pelos membros da equipa de estudo, durante a sua visita ao país. Por último, no *Capítulo 5*, apresentamos algumas conclusões que os responsáveis em Portugal poderão levar em consideração, na discussão sobre políticas e oferta educativa para a infância.

Agradecimentos

8. Este estudo temático da OCDE apresenta os pontos de vista da equipa de estudo da OCDE, após a sua visita intensiva de dez dias a Portugal. A visita foi preparada pelos membros da equipa, com o apoio de um relatório preparatório, abrangente e meticulosamente

elaborado pelo DEB. Foi tarefa algo difícil para os cinco membros da equipa, nenhum deles com conhecimentos de português, tentar fazer comentários sobre as políticas de educação e cuidados para a infância que o país está a implementar. Queremos, ao dar inicio a este estudo temático afirmar que desejamos evitar ser banais, críticos ou paternalistas, confiando em que, se alguém, erradamente, sentir que o estamos a ser, compreenda que essa não é a nossa intenção. A apresentação dos nossos comentários provêm de um diálogo profissional. Os juízos que fazemos são baseados nas informações recolhidas nas reuniões que realizámos e no que observámos. Porém, estamos conscientes de que somos observadores exteriores ao processo e que as nossas impressões são influenciadas pelas nossas próprias perspectivas.

9. A equipa da OCDE gostaria de realçar a abertura, a todos os níveis do sistema, das pessoas com quem se encontrou e a sua disponibilidade para debater, criticamente, todas as questões. Apreciámos, muito especialmente, a calorosa recepção que nos fizeram, a maneira profissional como a visita foi organizada pelos nossos anfitriões, o acesso fácil que desfrutámos a todos os níveis do sistema, para além da riqueza e variedade do programa. Entrevistámos 59 pessoas representativas de todos os níveis do sistema (a lista completa do itinerário da equipa da OCDE encontra-se no Anexo 3). Este número demonstra, amplamente, a quantidade de oportunidades de contacto que nos foi oferecida. Por outro lado, o leque destes contactos foi altamente diversificado, bastando referir que dele constou uma entrevista a uma ama, apoiada por uma IPSS, que cuida de quatro crianças com menos de três anos de idade, no seu próprio apartamento num prédio de Lisboa, mas também ao próprio Ministro da Educação, no seu gabinete de trabalho. Aos membros da equipa foi facultado o acesso às raízes, ao tronco e aos membros de todo o sistema de educação pré-escolar em funcionamento. Obtivemos informações de variadas fontes, desde estabelecimentos educativos até aos sectores do sistema que funcionam a nível local, regional e nacional. Recolhemos as opiniões por parte de entidades interessadas,

de responsáveis com poder de decisão e de utentes do sistema. A documentação foi sempre disponibilizada sem demora e o relatório preparatório facultou-nos uma perspectiva alargada sobre a situação actual. A Coordenadora Nacional, o Grupo de Trabalho e a Comissão Organizadora que contribuíram para o projecto devem ser felicitados pela forma como souberam tornar acessível a estranhos um sistema que está a atravessar uma reorganização radical, em simultâneo com as mudanças sociais e económicas que se registam no país.

10. Os factos e as opiniões expressas no relatório nacional são da responsabilidade exclusiva da equipa de estudo. Embora tenhamos tido por parte do Ministério da Educação, de muitos investigadores e educadores em Portugal, todo o auxílio de que necessitámos, eles não são responsáveis por quaisquer limitações que este relatório possa ter. Para mitigar qualquer possibilidade de confusão ou erro, assumimos que o relatório nacional irá ser apreciado em conjunto com o relatório preparatório elaborado por Portugal, já que estes dois documentos se complementam.

Terminologia

11. Toda a terminologia é apresentada em português e explicada no texto. O tipo predominante de Educação e Cuidados para a Infância, fora do ambiente familiar, para crianças até à idade escolar, é o *jardim de infância.* Estes estabelecimentos pré-escolares, que recebem crianças dos três aos seis anos de idade, apresentam uma variedade considerável em termos de tutela, gestão, financiamento e abordagem pedagógica. A nível oficial, a responsabilidade pelos *jardins de infância,* assim como pelo bem estar das crianças dos três aos seis anos de idade, é partilhada pelos Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade. No âmbito da nova *Lei Quadro da Educação Pré-Escolar,* o Ministério da Educação é responsável pela componente pedagógica de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar financiados pelo Estado (públicos, privados não-

lucrativos e outros). O Ministério do Trabalho e Solidariedade é responsável pela componente de apoio às famílias e pelo apoio financeiro concedido aos estabelecimentos educativos de crianças de três, quatro e cinco anos de idade, de modo a garantir o alargamento do horário compatível com a situação de trabalho dos pais. Funciona um sistema de educação infantil itinerante em áreas rurais, sempre que o número de crianças seja insuficiente para viabilizar a abertura de um *jardim de infância*. A responsabilidade pela oferta de cuidados a crianças de idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos, em creches, quer estas funcionem em estabelecimentos próprios quer em casa das amas, bem como pelas *Actividades de Tempos Livres ou ATL* (centros de guarda e de actividades extra-escolares), é do Ministério do Trabalho e Solidariedade, o qual concede subsídios a várias instituições de apoio. Em Portugal, a escolaridade obrigatória começa aos seis anos, com a entrada das crianças no primeiro ano do primeiro ciclo da Educação Básica.
A moeda portuguesa é o Escudo Português (PTE). Em Agosto de 1999, 100 PTE = 0.52 US dólares = 0.50 Euros.

372

Capítulo II

A Influência do Contexto na Evolução da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal

12. Portugal é um país democrático e os direitos da população estão salvaguardados pela Constituição da República Portuguesa de 1976. A democracia, conseguida arduamente mas quase sem derramamento de sangue, foi restabelecida há relativamente pouco tempo. Esta proximidade histórica é fulcral para se compreender o país, o seu povo e as suas instituições.

13. Ao longo dos séculos, Portugal voltou-se mais para o Atlântico e para o mundo do que para a Europa. A *Expo* realizada em Lisboa, em 1998, celebrou o deslumbrante período dos Descobrimentos e das explorações portuguesas dos séculos XV e XVI. O redespertar desta curiosidade sobre o mundo tem caracterizado Portugal, desde que emergiu do período cerrado da ditadura. Hoje, enquanto membro convicto da União Europeia, o país considera-se parte integrante de uma parceria político-económica global, inabalável no seu desejo de voltar a ser um dos principais intervenientes do progresso mundial. A educação, como o Primeiro Ministro reafirmou em Maio de 1999, foi a principal prioridade do Governo, constituindo o meio através do qual o desenvolvimento de Portugal seria alcançado. Na área da educação, o pré-escolar foi considerado como o de maior significado para se atingir o potencial do país.

14. Apesar de ter tido um vasto império colonial, Portugal, na generalidade, não é concebido como uma sociedade multi-racional, multilingua e multi-étnica, como são outras antigas potências coloniais, tais como a França e o Reino Unido. Ao contrário da experiência de outros países europeus, a imigração económica não tem sido considerável, apesar de após 1974 se ter registado um forte fluxo de imigração da população africana oriunda das ex-colónias, hoje considerada parte integrante da população portuguesa. Para além disso, as populações

itinerantes autóctones apesar de relativamente numerosas, constituem um grupo minoritário. Se excluirmos Lisboa, 99% da população, incluindo a dos arquipélagos mais distantes dos Açores e da Madeira, fala português e, mais de 95%, é católica. As fronteiras de Portugal são estáveis, tendo o Estado/Nação sido estabelecido no século XII. Tudo isto confere um sentido de forte identidade nacional. Apesar do compromisso constitucional de salvaguarda da igualdade e do pluralismo, a realidade é que em Portugal não existe nenhum movimento separatista significativo, nem uma população tão heterogénea como noutros países europeus. Por conseguinte, o seu conceito de nacionalidade é relativamente unificado e homogéneo. A emigração de anos passados está a abrandar. Muitas famílias, mesmo com filhos nascidos no estrangeiro, estão a regressar ao país e, apesar dos seus pontos de vista poderem ter sido modificados pelas suas experiências, continuam a sentir-se portuguesas.

Factores demográficos

15. Pareceu-nos existir algumas diferenças nos métodos utilizados na recolha de dados pela administração educacional, social e de saúde. As fronteiras das suas respectivas áreas administrativas nem sempre coincidem. Este facto dificulta as comparações inter e intra-regionais nalgumas áreas de política administrativa, particularmente, quando a recolha de dados sobre os serviços de educação e cuidados prestados às crianças é feita transversalmente, entre os vários sectores. Os dados demográficos (e os dados económicos que se lhes seguem), usados nesta análise, reportam-se a quatro fontes principais: o relatório preparatório elaborado especialmente para o estudo temático da OCDE, a publicação da UNICEF *A condição das Crianças no Mundo* (1999), o estudo sobre educação pré-escolar da IEA (Olmsted e Weikart, 1995), a secção portuguesa da *Eurydice* (1999) e a rede de informação sobre educação na Europa.

16. À semelhança da maioria dos países da União Europeia, Portugal tem uma população envelhecida, uma expectativa de vida mais longa e uma taxa de nascimentos a decrescer. Porém, nenhum destes indicadores de

mudança sócio-económica é tão pronunciado como noutros países europeus, registando-se contudo diferenças regionais substanciais. A percentagem de população com idades superiores a 65 anos, é de 15.1% num total de 10 milhões de habitantes, o qual sofreu só um ligeiro aumento desde 1991, em comparação, por exemplo, com as percentagens muito mais elevadas e que continuam a aumentar, de cidadãos de terceira idade, nas populações da Alemanha ou do Reino Unido. Nestes países, verifica-se uma tendência em função das estimativas baseadas nos dados actuais, para que 25% população total venha a ser constituída por cidadãos com idades superiores a 80 anos, por volta dos ano 2025. De 1960 a 1990, a esperança de vida dos portugueses aumentou em cerca de 11 anos para as mulheres e em cerca de 10 anos, para os homens. Por outro lado, embora a taxa de mortalidade infantil continue a descer (de 9 por mil, em 1993, para 6 por mil, em 1997), a taxa de nascimentos abrandou a sua descida (em 1993, 11.1 por mil, descendo para 10.81 em 1995) e começou a recuperar (11.3 por mil, em 1996). O índice de mortalidade infantil até aos cinco anos de idade, divulgado pela UNESCO, em 159 dos 188 países do mundo, coloca Portugal logo abaixo da Bélgica, Canadá e Irlanda, em igualdade com a Grécia e Cuba e ligeiramente acima de Chipre e Malta. A taxa de fertilidade feminina (1.5 crianças por mulher em 1997), é inferior à da Irlanda (1.8 crianças por mulher), mas superior à da Alemanha (1.3), Itália (1.2), Grécia (1.4) e Espanha (1.2). Em 1996, Portugal registava uma população de 555.000 crianças de idade inferior a cinco anos, ou seja, 6.7% do total da população, uma situação numericamente comparável à da Bélgica e à da República Checa.

17. Estas mudanças demográficas não são uniformes no país. A taxa de nascimento nos Açores (14.4 por mil), na Madeira (12.1 por mil) e na região Norte (12.3 por mil), que eram no passado as zonas de mais elevada emigração, são relativamente altas em comparação com as do Alentejo rural (8.5 por mil). O envelhecimento geral da população é mais acentuado no interior rural do país, à medida que a população jovem se move para as cidades da orla costeira, onde a oferta de trabalho é muito superior. A emigração para o estrangeiro

tem descido nos últimos dez anos, não tendo agora os trabalhadores que emigrar para França, Alemanha ou Luxemburgo porque encontram trabalho em Portugal. Porém, a migração dentro do país, tem aumentado. Nos meados dos anos 80, cerca de um terço da população trabalhadora encontrava-se a trabalhar no estrangeiro. Muitos dos emigrantes que regressam ao país, adquiriram uma percepção mais desenvolvida sobre as medidas a adoptar por estados modernos e democráticos, no sentido de apoiar as crianças e as suas famílias. Esta visão é partilhada por muitos dos intelectuais que, durante a ditadura, se viram forçados a sair de Portugal e pelos universitários que, depois de concluírem períodos de formação superior no estrangeiro, assumiram posições de responsabilidade e poder de decisão na sociedade portuguesa.

18. As políticas regionais dirigidas às crianças exigem soluções variadas e adequadas às diferentes necessidades das populações. Por exemplo, em locais de elevado índice de migração e consequente envelhecimento das populações residentes, aproveitam-se as salas vazias das escolas do primeiro ciclo para instalações de educação pré-escolar. Pelo contrário, nas zonas mais industrializadas, onde esta situação tem menos probabilidades de se registar, a procura excede a oferta, sendo portanto necessário o investimento de capital em novos edifícios. Estas diferenças intra-regionais e distritais tornam difícil fazer generalizações sobre a oferta de educação pré-escolar.

Factores económicos

19. Como acontece em muitas nações industrializadas, a economia portuguesa tem diferentes impactos nos diversos sectores da comunidade. Existem diferenças regionais e diferenças sociais, mas os sectores mais desfavorecidos são, em geral, as populações rurais, as famílias jovens e os idosos. Segundo as estatísticas da Eurostat, 24% das crianças portuguesas vive em condições de pobreza. Portugal não é o único país que está a enfrentar este tipo de problemas.

20. Apesar de em 1995, a taxa de crescimento alcançada pela economia portuguesa se situar acima da média da União Europeia, os últimos anos registaram uma pequena descida. A taxa de inflação anual, entre 1990 e 1996, foi de 7%, enquanto na Alemanha e no Reino Unido foi de 3%, em Itália de 5% e na Grécia de 12%. Uma comparação da taxa de crescimento anual do PIB, per capita, entre 1990-96, indica um aumento em 1.7%, semelhante nas economias portuguesa e do Reino Unido, superior ao da Itália (0.9%) e da Grécia (1.3%) mas, inferior ao da Polónia (3.3%). Contudo o PIB, per capita, em 1996, revela diferenças mais consideráveis a saber, Portugal: $10.160; Reino Unido: $19.600; Polónia: $3.230; Itália: $19.880; Grécia: $11.460 e Espanha: $14.350. Ao longo do tempo, a economia portuguesa apresenta um crescimento estável e uma inflação moderada, se bem que superior à de muitos países da União Europeia, mas o valor monetário da sua produção continua a ser um dos mais baixos da Europa, excluindo o leste europeu.

21. A percentagem do orçamento geral do estado português dedicada à educação foi de 11%, entre 1990-1997; no mesmo período, a do Reino Unido foi de 5%, a da Espanha, de 4% e a da Grécia, de 9%. Na União Europeia só a Irlanda, a Holanda e a Finlândia investiram na educação, tanto quanto Portugal, em termos de percentagem de investimento público total. É evidente que, em Portugal, existe vontade política para usar o investimento na educação como meio de desenvolvimento e progresso.

Factores de emprego

22. Entre 1993 e 1994, a taxa de desemprego aumentou significativamente de 5.5% para 6.8%. Em 1995 a taxa de desemprego situou-se em 7.1%, mas desceu para 6.7%, em 1997. São números muito inferiores aos registados na maioria dos países da Europa ocidental. Há, no entanto, diferenças regionais que indicam que o desemprego se faz sentir, mais acentuadamente, nas zonas

industrializadas, (por exemplo, na Madeira foi de 5.2%, no Algarve 7.8%, no Norte 6.8% e em Lisboa 7.8%). Há taxas mais elevadas, tanto de emprego como de desemprego, em Lisboa e na sua cintura industrial assim como na região Norte, por estas serem as áreas de maior índice populacional. Porém, em virtude dos efeitos da economia paralela que provavelmente existe, as estatísticas referentes a emprego, rendimentos e a outros indicadores, devem ser utilizadas com prudência.

23. De 1993 a 1997, a percentagem de emprego no sector agrícola aumentou de 11.6% para 13.6%, em proporção à população empregada total. Os números respeitantes ao sector industrial indicam uma descida de 32.8% para 31.3% e, no sector de serviços, a descida foi de 55.6% para 55.1%. Existem, também, grandes diferenças regionais, apresentando a área de Lisboa e o Algarve uma proporção mais elevada de emprego no sector dos serviços, a região do Norte no sector industrial e a região Centro, na agricultura. Em 1997, havia mais de 4.5 milhões de empregados, sendo as regiões de maior concentração o Norte e a área de Lisboa.

Quadro 1. Taxa de actividade, por sexo e grupo etário, 1998.

Grupo Etário	Homens %	Mulheres %
15 - 24	50,7	44,5
25 - 34	92,9	80,5
35 - 44	95,3	77,3
45 - 54	91,0	65,8
55 e superior	42,5	23,3
Total	57,0	43,6

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

24. Em 1997, os dados publicados pela Divisão de Assuntos da População das Nações Unidas, indicavam que 37% da população portuguesa vivia em centros urbanos. Da comparação feita com a Grécia - 60%, a França - 75%, a Espanha - 77% e o Reino Unido - 89%, depreende-se que Portugal é muito mais rural do que maioria dos países da Europa ocidental, embora

se deva salientar que em algumas comunidades portuguesas como, por exemplo, no noroeste, funciona uma economia mista, no seio da qual as populações mantêm as suas pequenas propriedades em simultâneo com um emprego assalariado. De 1970 a 1990, a taxa média anual de crescimento urbano foi de 1.7%. A partir de 1990, tem sido de 1.2%, prova de que, apesar de se estar a registar um decréscimo, a população dos centros urbanos continua a aumentar. A taxa de urbanização portuguesa está a revelar ser mais sustentada, ao longo do tempo, do que a de outros países mediterrâneos, como por exemplo, Espanha (1.4%, em 1970, descendo para 0.4%, em 1990), Itália (0.5%, descendo para 0.1%) e Grécia (1.3%, descendo para 0.6%) (UNICEF, 1999).

25. A urbanização das populações tem impacto de vária natureza no desenvolvimento da Educação e Cuidados para a Infância. O mais importante será, talvez, o que se correlaciona com a maior oportunidade de emprego feminino existente nos centros urbanos. Como o Quadro 1 indica, a taxa de emprego das mulheres é elevada; considerada na totalidade é de 44%, mas no grupo etário entre os 25 e os 44, o período em que a maioria das mulheres cria os filhos, é de 79%. Em face desta realidade, é natural que continue a haver uma forte necessidade de apoio às famílias com filhos pequenos. Por outro lado, enquanto continua a migração para as cidades, as zonas rurais enfrentam outro tipo de desafios, à medida que a população decresce e se torna menos concentrada. Haverá que disponabilizar meios de transporte para as crianças frequentarem estabelecimentos de educação pré-escolar situados em sede de concelho ou se mantêm a funcionar muitos estabelecimentos locais, mais pequenos e, frequentemente, menos económicos. Nalgumas zonas rurais, mais de 90% dos estabelecimentos pré-escolares só têm um educador de infância.

Factores sociais

26. As modificações sócio-políticas, especialmente desde a Reforma do Sistema Educativo de 1973, têm tido um impacto significativo na educação pré-escolar. Após a revolução de 25 de Abril de 1974, foram

feitos esforços verdadeiramente consideráveis na democratização da educação. Enfrentaram-se problemas para garantir o acesso universal, a qualidade e um mínimo de nove anos de escolaridade obrigatória a todos os cidadãos para se erradicar a taxa de analfabetismo, particularmente prevalecente entre a população mais idosa e as mulheres. Para além destes problemas, as duas últimas décadas caracterizaram-se pela migração sustentada de famílias jovens para as zonas costeiras, em busca de trabalho e de melhores condições de vida. A urbanização aumentou e, com ela, desenvolveram-se os habituais processos de exclusão social, crime juvenil, alteração de valores e o conjunto de pressões económicas e sociais comuns às cidades. Por outro lado, nas zonas rurais com predominância de populações mais idosas, as crianças têm mais probabilidades de crescerem isoladas de outras crianças. Em face destas modificações sociais, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade, reconheceram a necessidade de se aumentar o número de vagas para crianças mais pequenas já que, presentemente, é muito provável que aqueles que tradicionalmente se ocupavam delas e as educavam, tanto nas zonas rurais como nas urbanas, se encontrem também empregados. A crescente preocupação com taxas elevadas de insucesso escolar, fez incidir as atenções dos responsáveis políticos sobre a função dos serviços de apoio à infância como meio de proporcionar a todas as crianças e, em particular, às crianças mais desfavorecidas, um início de vida mais equilibrado. Por conseguinte, em Portugal, a oferta de cuidados para a infância é considerada um instrumento importante para promover a socialização e a integração social entre os diversos grupos sócio-culturais, incentivando o respeito pela diversidade cultural e facilitando a consciencialização das crianças sobre o papel que, elas próprias, desempenham na sociedade. Todas estas modificações têm provocado impactos na relação entre o Estado, o mundo da família, o mundo do trabalho e o lugar das mulheres e das crianças na sociedade, particularmente nos últimos seis ou sete anos.

Igualdade de oportunidades para as mulheres

27. Ao longo de todo o século XX, particularmente durante a década de 60, as mulheres portuguesas conseguiram obter progressos consideráveis no sentido da igualdade de oportunidades e de estatuto, através de maior acesso à educação e ao mercado de trabalho. A subsequente chegada da democracia reforçou as noções de igualdade. Os direitos das mulheres estão explicitamente protegidos na Constituição de 1976 e a legislação recente (Constituição de 1997, artigo 59º), prevê a conciliação entre a família e a vida profissional. Os sucessos alcançados pelas mulheres, a nível universitário, têm sido consideráveis. Em 1997, as mulheres representavam 59.7% de todos os licenciados com menos de 30 anos de idade. Há pequenas diferenças entre os sexos na escolha de cursos de licenciatura, mas é interessante confrontar os estereótipos dos dois sexos com as áreas de doutoramento. Entre 1960 e 1990, 42% dos doutorandos nas Ciências Exactas e Naturais eram mulheres, contra 29.9% nas áreas das Ciências Sociais e Humanas. Porém, fora do sector universitário, o sucesso das mulheres é menos evidente, para além de que, a par da maioria dos países desenvolvidos, continuarem a existir provas de serem pagos salários mais altos a homens com as mesmas habilitações e de existirem "mecanismos" que impedem a promoção de mulheres ao nível mais elevado das carreiras. Apesar das taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho serem elevadas, os seus salários médios continuam a ser os mais baixos da União Europeia (EC Childcare Network, 1996).

28. Mais recentemente e a par do seu sucesso académico, as mulheres têm conseguido maior acesso ao mercado de trabalho. É importante salientar que, ao contrário do que se passa em muitos outros países europeus, em Portugal, as mães de crianças pequenas tendem a manter empregos a tempo inteiro. Em 1993, 63% de mães com crianças, trabalhava mais de 20 horas por semana - a proporção mais elevada de mães trabalhadoras, a tempo inteiro, da União Europeia (EC Childcare Network, 1996). Uma consequência desta tendência é

a procura elevada, por parte das famílias, de estabelecimentos para a infância com horário alargado, que permitam ao pai e à mãe trabalhar a tempo inteiro. Uma segunda consequência é que, à medida que o estatuto económico e social das mulheres melhora, elas passam a enfrentar maiores pressões para conciliarem as suas responsabilidades profissionais com as familiares.

29. Apesar do progresso alcançado nas esferas da educação e do emprego, as mulheres continuam a ser a principal ligação entre a família e o jardim de infância. Mantem-se a percepção cultural, mesmo entre as próprias mulheres, de que o principal papel da mãe é cuidar da família e dos filhos, particularmente enquanto eles são bebés. Talvez por prevalecer esta perspectiva na sociedade, se registe uma falta significativa de serviços destinados a crianças dos 0 aos 3 anos de idade. O principal papel atribuído aos homens continua a ser o económico e não o de educador ou de guarda dos filhos. Apesar das tentativas feitas pela Comissão para a Igualdade e para a Família, através dos media, continua a não existir paridade na partilha de responsabilidades e de trabalhos exigidos pela vida familiar. Não há, praticamente, homens envolvidos profissionalmente nos serviços de educação e cuidados para a infância, o que reforça a divisão tradicional dos papéis de cada sexo, neste contexto.

Governo e descentralização

30. Administrativamente, Portugal continental está dividido em 18 distritos que incorporam 275 concelhos, compostos por mais de 4000 freguesias. Muitos organismos administrativos públicos, incluindo os das áreas da saúde, educação e finanças, operam a nível distrital. Os registos públicos são, em grande parte, coligidos pelas freguesias. Estatisticamente, os dados são apresentados por região. Existem cinco regiões delineadas pelo governo para fins de planeamento, as quais, à excepção de Lisboa, atravessam o país da costa até à fronteira com Espanha. As regiões ainda não gozam de

,382

poderes administrativos pelo facto de a regionalização ter sido rejeitada no referendo que se realizou recentemente sobre o assunto. A regionalização teria tido implicações a nível dos fundos regionais europeus os quais, presentemente, tendem a favorecer os municípios.

31. O governo parece adoptar uma abordagem centralizada na concepção, regulamentação, avaliação e coordenação das suas políticas. Porém, provavelmente por razões económicas, os departamentos ministeriais favorecem, no momento presente, a descentralização. Os resultados do referendo realizado por iniciativa do governo, sobre a concessão às regiões do continente de um nível de independência semelhante ao das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, demonstrou existir, entre a população, menos interesse pela introdução do sistema federalista do que se julgava haver. Porém, em virtude das grandes diferenças existentes entre as condições de vida das regiões, o governo reconhece ser necessária a introdução de medidas descentralizadoras, que permitam a adequação das políticas às necessidades de cada região. No entanto, algumas das entidades responsáveis que falaram com a equipa de estudo, afirmaram que a demarcação de competências entre os serviços, constitui, a nível local e a todos os níveis da Educação e Cuidados para a Infância, o principal obstáculo à sua colaboração. O respeito pelo foro privado, como nos foi sugerido, seria endémico na sociedade portuguesa, já que, tradicionalmente, o país fora sempre altamente centralizado, especialmente durante a ditadura, a qual teria fomentado a referida demarcação. Foi-nos dito que, pouco a pouco, as comunidades locais estariam a usufruir de poderes mais alargados, mas que ainda se registavam constantes dificuldades na implementação e coordenação dos trabalhos.

32. O poder de decisão não está só a ser devolvido aos Municípios. No sector da Educação e Cuidados para a Infância, o poder de decisão está também a ser devolvido a várias outras autoridades. No

âmbito do *Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, os dois Ministérios que lideram o processo, o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e Solidariedade, reconhecem ter vários parceiros privilegiados. Estes parceiros, organismos nacionais trabalhando a nível local, são a **Associação Nacional dos Municípios Portugueses, a União das Instituições Particulares de Solidariedade Social** (UIPSS), as Misericórdias e as Mutualidades. Alguns destes organismos são delegações dos governos locais, outros são organizações privadas, sem fins lucrativos, ligadas à igreja ou a organizações de solidariedade. O papel de cada um deles será descrito mais adiante, com mais pormenor.

Políticas para a família

33. A Constituição portuguesa respeita a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ao salvaguardar o desenvolvimento harmonioso de todas as crianças e ao conceder-lhes o direito de usufruírem da protecção do Estado e da sociedade, contra o abandono, abuso, discriminação e opressão. Portugal foi um dos primeiros países, em 1990, a ratificar a Convenção. O Alto Comissariado para a Igualdade e para a Família coordena a implementação da Convenção das Nações Unidas em Portugal. O Estado português dá protecção especial a órfãos e a todas as crianças privadas de um ambiente familiar normal. A definição de normalidade é obtida através de um quadro referencial, introduzido na legislação, o qual estabelece normas referentes à família, paternidade e maternidade e salienta responsabilidades especiais a assumir para com as crianças cuja segurança, saúde e desenvolvimento moral e educacional, esteja em risco. Os princípios orientadores da legislação portuguesa (incluindo as leis dos códigos penal e civil), são:

— a não discriminação;
— a importância primordial e salvaguarda dos interesses da criança;
— o direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento;
— o respeito pela opinião da criança.

34. O Ministério do Trabalho e Solidariedade é o principal responsável pelas políticas introduzidas nesta área, embora o Ministério da Educação preste apoio financeiro em determinados campos de intervenção, tais como refeições escolares e outros encargos educacionais com crianças cujos pais recebem subsídios da segurança social. O Ministério da Educação também financia os custos com crianças que necessitam de equipamento de educação especial ou concede apoios destinados a satisfazer as suas necessidades.

35. O abono de família mensal é universal, desde 1997. As famílias com crianças de idade inferior a 12 meses e as famílias com um ou dois filhos, recebem abonos inferiores aos das famílias com filhos de mais idade. As famílias com dois ou mais filhos ou com filhos que necessitam de cuidados especiais, recebem subsídios mais elevados. A estrutura dos abonos de família foi revista, em 1997 (Quadro 2).

Quadro 2. Subsídios familiares, 1999

Escalão de rendimentos	Descendentes até aos 12 meses em famílias com 1-2 filhos	Descendentes até aos 12 meses em famílias com mais de 2 filhos	Descendentes com mais de 12 meses em famílias com 1-2 filhos	Descendentes com mais de 12 meses em famílias com mais de 2 filhos
Primeiro	14 730$	22 100$	4 420$	6 630$
Segundo	11 450$	15 400$	3 070$	4 170$
Terceiro	7 450$	9 690$	2 840$	3 690$

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

36. Existe também o **Programa de Rendimento Mínimo Garantido**, uma medida prioritária que se encontra totalmente implementada desde 1997, para reduzir a exclusão e a marginalização e promover o bem estar e a inserção social. O programa visa também restabelecer a autonomia da família. É implementado através do Estado, das Instituições de Solidariedade Social (IPSS) e das autarquias. O Programa de Rendimento Mínimo Garantido obriga os adultos a frequentar programas educacionais e de formação vocacional, que lhes permitam obter

trabalho ou virem a trabalhar por conta própria. Os filhos dos participantes no Programa têm de frequentar a educação pré-escolar, o que constitui uma prova da alta prioridade que o Estado dá a este nível de ensino, como meio de fazer face a questões relacionadas com a exclusão social.

37. Em 1995, o Ministério do Trabalho e Solidariedade estabeleceu o **Programa Ser Criança**, o qual pretende facilitar o desenvolvimento equilibrado das crianças, melhorar a competência dos pais, promover a família, a sua auto-imagem e a integração social, para além de se alargarem os meios de detecção sistemática de crianças em risco ou com necessidades educativas especiais. A nível municipal, foram criadas as **Comissões de Protecção de Menores**, compostas por profissionais com formações diversas no campo da infância e representantes do Ministério da Justiça, os quais intervêm sempre que se torna necessário proteger os direitos das crianças, ou aplicar medidas de protecção. Os pais podem apelar das decisões do **Tribunal de Menores e da Família**. Surgem, por vezes, conflitos entre o princípio de autonomia da família, os direitos das crianças e o papel do Estado, na sua qualidade de protector. Por tradição, os conflitos desta natureza tendem a ser resolvidos de modo favorável à família.

38. O relatório preparatório torna evidente que a integração dos serviços prestados à infância e às famílias continua a ser difícil, em virtude da multiplicidade de serviços e da variedade de iniciativas. Para fazer face a esta situação, foi estabelecido mais um conjunto de organismos com competências definidas. O **Programa Nacional de Acção**, introduzido em 1990, destinado a coordenar todas as iniciativas de promoção do bem estar social e a fomentar a sua articulação. O **Alto Comissariado para a Igualdade e Família** foi estabelecido a nível nacional, para coordenar os serviços dos sectores público e privado que trabalham em áreas relacionadas com a família e a igualdade. O **Conselho Nacional da Família e a Comissão Nacional dos Direitos de Crianças e Jovens em Risco**, monitorizam a aplicação da legislação, de acordo com as suas

respectivas competências. A *Comissão Nacional dos Direitos da Criança* já solicitou a recolha de dados estatísticos e informação, sobre a situação das crianças.

Políticas de saúde

39. Desde os meados da década de setenta, Portugal tem testemunhado melhorias significativas na saúde da população e na implementação de políticas de saúde, especialmente, nos sectores da infância e maternidade. A taxa de mortalidade infantil continua a baixar, embora a descida se torne cada vez menos dramática, à medida que a taxa se aproxima dos níveis dos restantes países da União Europeia. Porém, como se sabe através da análise de dados estatísticos, à medida que se encontram respostas para uns problemas, logo outros surgem. Por exemplo, porque hoje em dia, mais crianças sobrevivem na infância, aumentam as doenças crónicas e de origem genética na adolescência. É certo que muitas crianças pequenas ainda sofrem, mas os seus problemas de saúde parecem estar correlacionados com o ambiente físico e social onde se inserem, tal facto é evidenciado pelas estatísticas de saúde.

40. As Direcções Regionais de Saúde, através das visitas realizadas por equipas de pessoal qualificado, prestam cuidados de saúde nas escolas. O **Programa de Educação para a Saúde**, um programa de informação, encontra-se a funcionar a todos os níveis de escolaridade e nele tomam parte crianças, professores e pais. O programa abrange temas, tais como estilos de vida saudável, decisão informada, integração de necessidades especiais, toxico-dependência familiar e segurança. Há outros programas que estabelecem a ligação entre estas equipas e outros parceiros no sentido de disseminar informação nas comunidades e levar a cabo acções específicas como, por exemplo, destinadas a promover a higiene oral e a educação para a saúde.

41. Os dados recolhidos sobre saúde escolar permitem concluir que as percentagens de alunos do primeiro ciclo enviados para exame médico são significativamente mais elevadas do que as das crianças entre os 0 e 6 anos de idade. Na sequência das recentes intervenções legislativas, têm-se verificado avanços significativos na identificação de "necessidades educativas especiais" (NEE). Em 1999, a percentagem de intervenções adequadas aumentou em 25% no grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade e em 19%, entre o grupo dos 3 aos 6 anos de idade.

388

Capítulo III

Perspectiva Geral da Educação e Cuidados para a Infância em Portugal

42. Durante os últimos quatro anos, o governo tem exercido notáveis esforços para coordenar e expandir os diversos tipos de oferta de educação pré-escolar, estando a prestar particular atenção à qualidade da vertente educativa. Para tal, o governo reuniu um largo leque de parceiros - muitos dos quais já se encontravam a trabalhar nesta área, se bem que de forma mais independente - para melhorar a oferta e qualidade dos serviços de apoio à infância, dentro de um sistema coerente e regulamentado. Para melhor se compreender o progresso considerável que se alcançou em anos recentes e os desafios que se colocam ainda, este capítulo descreve, no plano histórico, o actual desenvolvimento das políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância.

Evolução histórica

43. Os serviços de apoio à infância têm uma história relativamente longa em Portugal, embora o seu grau de cobertura se tivesse mantido extremamente baixo até às décadas mais recentes. Nos finais do século XIX, estabeleceram-se alguns *jardins de infância*, inspirados pelo centenário de Friedrich Froebel (Oberhuemer e Ulich, 1997). Os *Jardins Escola João de Deus* com o nome do seu fundador, um poeta e reformador português, constituíram uma outra rede privada de escolas para crianças dos 4 aos 7 anos de idade, sendo dada atenção às necessidades sociais das crianças e às famílias desfavorecidas. Desde o início do século XX, tal foi assegurado por organismos de solidariedade, tal como a **Sociedade das Casas de Asilo de Infância Desvalida**. Apesar de terem começado em 1910, ainda durante a monarquia, estas Casas estavam estreitamente ligadas ao Movimento Republicano.

44. Com a queda da monarquia, em 1910, a educação pré-escolar foi pela primeira vez incluída no sistema educativo público. Em 1919, tornou-se parte integrante da educação primária do mesmo sistema mas, por falta de espaço nas escolas existentes, ficou restrita a crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 7 anos. Apesar disso, quando Salazar subiu ao poder em 1926, apenas 1% das crianças eram abrangidas pela educação pré-escolar. Este nível de educação foi abolido do sistema educativo público em 1937, porque a percentagem de crianças que o frequentava não justificava os custos e porque se pensava ser dever das mães ficarem em casa para cuidar dos seus filhos. A responsabilidade pelo apoio às mães e crianças pequenas foi então transferida para a **Obra Social das Mães pela Educação Nacional**.

45. Até 1970, emergiram duas vias para o desenvolvimento de serviços de apoio às crianças: uma de natureza solidária, operada por redes de apoio social como as *Misericórdias* e outra privada, com fins lucrativos, que funcionava sob a supervisão da Inspecção Geral da Educação. O Ministério da Saúde e Assistência era chamado a desempenhar um pequeno papel no apoio prestado a pais trabalhadores, que se traduzia no apoio temporário a prestar a famílias com problemas ou a famílias em situação de risco. Nos anos 60 foram criadas, em número muito reduzido, creches e serviços de guarda a crianças, que prestavam apoio a pais trabalhadores com filhos muito pequenos. A educação pré-escolar volta a ser reintegrada no sistema de educação pública em 1973, sob a tutela do Ministério da Educação. Porém, só em 1974, depois da revolução, a lei atribuiu ao Ministério da Educação responsabilidades pela administração do sector público da educação. Para além destas responsabilidades, o Ministério da Educação, em conjunto com a Inspecção Geral da Educação, passou a ser igualmente responsável por prestar apoio pedagógico a todos os estabelecimentos pré-escolares privados, quer os do sector privado com fins lucrativos quer os do sector cooperativo. Em 1978, o Ministério começou a estabelecer a sua própria rede de estabelecimentos pré-escolares e, se bem que partindo de um patamar muito baixo, entre 1978 e 1988 (Bairrão et al., 1989), o número de vagas

no sector público da educação pré-escolar, aumentou vinte vezes enquanto o número de vagas no sector privado, durante o mesmo período, aumentou em cerca de um quinto. Contudo, como é sugerido no relatório preparatório, as tentativas para melhorar a qualidade da educação pré-escolar prestada quer pelo sistema público quer pelo privado e não apenas a sua expansão numérica, foram menos eficazes, continuando a não lhe ser conferida prioridade até aos anos 90.

Responsabilidades pela Educação e Cuidados para a Infância e descentralização

46. Hoje, as políticas de Educação e Cuidados para a Infância e sua coordenação, encontram-se sob a tutela do Ministério da Educação, o qual está a promover a adopção de linhas de eficácia e de acção integradas. Os vários parceiros que trabalham em conjunto com o Ministério assumem os papéis definidos na legislação.

47. A administração central do Ministério da Educação financia e é responsável:

— pelo estabelecimento de uma rede pública de *jardins de infância* e seu desenvolvimento, de acordo com as necessidades;
— pelo apoio a iniciativas privadas, na instalação de estabelecimentos de educação pré-escolar, sempre que a oferta por parte da rede pública seja deficiente
— pela definição dos aspectos normativos da educação pré-escolar: organização, horários de funcionamento, aspectos técnicos e pedagógicos, avaliação e monitorização.

48. O Ministério do Trabalho e Solidariedade financia e simultaneamente é responsável:

— pelo apoio à família, através da organização de actividades de animação sócio-cultural;

— pela contribuição para a realização dos objectivos da educação pré-escolar, segundo a definição da Lei Quadro, minimizando os efeitos da ausência da família;
— pelo fornecimento de refeições, sempre que necessário;
— pelo estabelecimento de serviços integrados de apoio às famílias;
— pelo recrutamento de pessoal devidamente qualificado para assegurar o desenvolvimento da componente de apoio à família e contribuir para a formação em exercício.

49. O governo central também apoia financeiramente os seus outros parceiros na área da educação pré-escolar, a **Associação Nacional dos Municípios Portugueses, as Instituições Particulares de Solidariedade Social** (IPSS), as **Misericórdias e as Mutualidades**. As tentativas, por parte do Ministério, de uniformização de salários e condições de trabalho, dos currículos e de inspecção em todas estas organizações estão a causar algumas tensões (Capítulo 4).

50. Embora as políticas sejam concebidas, definidas, planeadas, coordenadas, inspeccionadas e avaliadas a nível nacional, a descentralização, para não lhe chamar total descentralização, é conseguida, em Portugal continental, através das *Direcções Regionais de Educação (DRE's)*, as quais integram os *Centros de Área Educativa (CAE's)* que funcionam a nível distrital. Por parte do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, esta descentralização é alcançada através dos *Centros Regionais de Segurança Social (CRSS)* e seus serviços sub-regionais. Do mesmo modo, o Ministério da Saúde, descentraliza as suas acções, através das *Direcções Regionais de Saúde* e dos centros de saúde. As DRE's coordenam e apoiam os estabelecimentos educativos para além de gerirem os recursos humanos, materiais e financeiros. Os CRSS's prestam apoio de natureza social às crianças que frequentam instituições educativas. Organizam e mantêm responsabilidade financeira por refeições, transporte e horário extra-curricular, para além de coordenarem e prestarem apoio técnico e financeiro às IPSS's. Os

municípios são responsáveis pelas instalações, pela escolha de materiais e aquisição de materiais de consumo, até ao início da escolaridade obrigatória, aos seis anos de idade. O Quadro 3 apresenta os níveis de responsabilidade administrativa, as instituições promotoras e as modalidades de Educação e Cuidados para a Infância.

Quadro 3. Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância

Tipo de sector:	Público			Privado			
Nível administrativo	**Central**		**Local**	**MTS**	**ME**		**Empresas privadas**
Responsabilidade administrativa	**ME**	**MTS**	**Autarquia**	**IPSS**	**Sem fins lucrativos**	**Associações Cooperativas**	**Empresas privadas**
Tipos de atendimento							
Creche		•	•	•	•	•	•
Creche com jardim de infância		•		•			
Amas		•					
Mini-creche				•			
Creche familiar		•		•			
Jardins de infância	•	•	•	•	•	•	•
Ed. infância itinerante	•					•	
Centro comunitário infantil	•					•	
ATL/extra-escolar		•	•	•	•	•	•

Fonte: Quadro baseado no Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

Desenvolvimentos recentes (1995-1999)

51. Em 1996, o novo governo iniciou o *Programa para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar*, dirigido pelo Ministério da Educação em parceria com o Ministério do Trabalho e Solidariedade

e o Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território. O objectivo principal do Programa era coordenar todos os estabelecimentos existentes, quer do sector público quer do sector privado, assegurando a expansão do sistema. A *Lei Quadro* de 1997 introduziu as regulamentações operacionais das componentes educativa e de apoio à família, dando porém relevância acrescida aos aspectos relacionados com o desenvolvimento educativo das crianças (Vasconcelos, 1997, Ministério da Educação, 1998).

52. A *Lei Quadro* constitui a primeira tentativa em Portugal, de coordenação da oferta de serviços de cuidados e educação à infância que se mantém até hoje. Pela primeira vez, inclui a educação das crianças dos três aos seis anos de idade na definição de Educação Básica. A Lei Quadro define educação pré-escolar como:

"...a primeira etapa da educação básica no processo de educação ao longo da vida, sendo complementar da acção educativa da família, com a qual deve estabelecer estreita relação, favorecendo a formação e o desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista a sua plena inserção na sociedade como ser autónomo, livre e solidário." (*Lei Quadro*, artigo 2º, in Ministério da Educação, 1998).

53. O programa de expansão de 1996, propõe:

— a expansão e o desenvolvimento da educação pré-escolar, em coordenação com as autarquias, as instituições privadas e de solidariedade social. O governo central assume um papel orientador, regulador, tendo as verbas destinadas à educação pré-escolar sido duplicadas;
— o estabelecimento de contratos-programa com os municípios e entidades privadas, conduzindo à expansão e desenvolvimento da educação pré-escolar;
— a adopção de um modelo de organização por parte da rede pública que promova a expansão da educação pré-escolar, em colaboração estreita com os outros ciclos da educação básica;

— o estabelecimento de uma verdadeira parceria, entre o Estado e a sociedade civil, através da promoção de iniciativas que mereçam o acordo de todos os parceiros interessados;
— a promoção da educação pré-escolar, como um dos principais elementos do processo global de desenvolvimento de uma sociedade instruída, envolvendo crianças, pais, profissionais e a sociedade em geral.

54. A elaboração de normas para a regulamentação e orientação de todos os estabelecimentos de educação pré-escolar passou, em 1996, para a tutela do *Gabinete para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar.* O Gabinete incluía também representantes de vários departamentos do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade, sendo apoiado por um Conselho Consultivo (composto por representantes das autarquias, organizações privadas, com e sem fins lucrativos e investigadores). Era coordenado pelo Directora do Departamento da Educação Básica, sob a responsabilidade da Secretária de Estado para a Educação e Inovação. Durante os seus três anos de funcionamento, o Gabinete elegeu como objectivo promover a expansão e melhoria do Programa de Expansão da Educação Pré-escolar. O Gabinete conheceu, por vezes, algumas dificuldades em alcançar posições consensuais entre os seus membros, os quais representavam um largo leque de perspectivas e interesses. Por outro lado, tornou-se problemática a resolução de problemas pedagógicos e administrativos, relacionados com a educação pré-escolar, em parte, por não existir ligação formal com a Secretaria de Estado da Administração Educativa.

55. As responsabilidades do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade são compartilhadas, assumindo o Ministério da Educação responsabilidade pela qualidade pedagógica e orientação do desenvolvimento da criança e o Ministério do Trabalho e Solidariedade a responsabilidade pelo apoio social à família, incluindo o alargamento do horário e seu preenchimento por actividades extra-curriculares e serviço de refeições. Cada Ministério

é responsável pelo financiamento da sua área de responsabilidade mas participam conjuntamente em acções de fiscalização e inspecção. Nos últimos anos, têm sido feitas várias tentativas de articulação entre os dois ministérios. A definição e coordenação das políticas educativas (para as crianças dos 3 aos 6 anos de idade), passou para a tutela do Ministério da Educação, em 1997. Simultaneamente, saliente-se o desenvolvimento de estratégias descentralizadoras que permitiram às Direcções Regionais de Educação e aos Centros Regionais de Segurança Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade assumir, dentro das suas respectivas regiões, um papel mais alargado na implementação das políticas nacionais.

Oferta actual de Educação e Cuidados para a Infância

56. O Ministério do Trabalho e da Solidariedade tutela a oferta de Educação e Cuidados para a Infância a crianças dos 0 aos 3 anos de idade, colaborando e financiando vários promotores. Em Portugal, segundo a definição legal, a educação pré-escolar destina-se a crianças dos 3 aos 6 anos de idade, sendo, portanto, o seu significado diferente daquele que lhe é atribuído na maioria dos países europeus, onde o termo se aplica a todos os estabelecimentos abertos a crianças desde o nascimento até à idade de escolaridade obrigatória. Como se indicou no parágrafo anterior, a responsabilidade pelas crianças entre os três e os seis anos de idade, é partilhada pelos dois principais ministérios envolvidos. Em Portugal, todas as crianças que perfaçam os seis anos de idade até 15 de Setembro, são matriculadas no primeiro ano do primeiro ciclo da Educação Básica,[2] iniciando assim a escolaridade obrigatória, universal e gratuita. A estrutura do Sistema de Educação e Cuidados para a Infância em Portugal, para crianças dos 0 aos 6 anos de idade é apresentada no Quadro 4.

[2] A Educação Básica, em Portugal, abrange: a educação pré-escolar, o 1º ciclo (4 anos), o 2º ciclo (2 anos) e o 3º ciclo (3 anos).

Quadro 4. Modalidades de Educação e Cuidados para a Infância para crianças dos 3 meses aos 10 anos

Modalidades	Grupos etários	Organismo responsável
3 meses aos 3 anos		MTS
Creche	3 meses aos 3 anos	
Creche em jardim de infância	3 meses aos 3 anos	
Ama	3 meses aos 3 anos	
Mini-creche	3 meses aos 3 anos	
Creche familiar	3 meses aos 3 anos	
Pré-escolar 3-6 anos		ME e MTS
Jardim de infância	3 aos 6 anos	
Animação infantil e comunitária	3 aos 6 anos	ME
Ed. infância itinerante	3 aos 6 anos	ME
Ensino Básico		ME
Primeiro ciclo	6 aos 10 anos	
ATL/actividade extra-escolar	6 aos 10 anos	ME e MTS ou autarquias

Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999.

Crianças dos 3 aos 6 anos de idade

57. Em Portugal, a educação pré-escolar é definida na lei, como a educação destinada a crianças dos três aos seis anos de idade. Abrange diversas modalidades e está organizada de diversas formas: pública e privada, com fins lucrativos e sem fins lucrativos, a nível nacional e a nível regional, com orientação laica e orientação religiosa, por iniciativa de instituições voluntárias e instituições de solidariedade, de cooperativas e fundações e em diferentes combinações de todas elas.

58. Cada modalidade pode, na realidade, abranger uma larga gama de tipos diferentes de oferta. Como salienta Formosinho (1996), *Jardim de Infância* é um termo genérico usado por estabelecimentos educativos e ligados à infância. De salientar a grande variedade que existe, particularmente no âmbito das modalidades que prestam cuidados às crianças e a heterogeneidade da qualidade dos serviços prestados. Por exemplo, há jardins de infância apoiados por instituições de solidariedade, relativamente ricas e de grande dimensão, financiados pelos excedentes provenientes de lotarias, enquanto existem outros ligados a fábricas ou a paróquias, relativamente pobres ou situado em aldeias. Os sistemas de avaliação e de desenvolvimento da qualidade nestas modalidades também são diversos. As experiências das crianças que frequentam um determinado centro podem ser muito diferentes das de outras que frequentam outro centro com a mesma denominação. Resumindo, centros com denominação idêntica não oferecem garantia de homogeneidade de experiências e de qualidade.

Jardim de infância

59. A modalidade mais comum na educação pré-escolar, para crianças dos 3 aos 6 anos de idade é o *Jardim de Infância*. Os jardins de infância podem pertencer aos sectores público e privado. O horário de funcionamento é, na generalidade, idêntico nos dois sectores, podendo existir variações pontuais resultantes das circunstâncias e das necessidades locais. Todos os pais devem de ser consultados sobre o horário de abertura proposto pela direcção do Jardim de Infância e expressar a sua concordância. Os *jardins de infância* devem dedicar cinco horas por dia a actividades educativas, de acordo com as Orientações Curriculares emitidas a nível nacional, pelo Ministério da Educação (Ministério da Educação, 1998). No sector público, os pais não são obrigados a pagar propinas. Por várias razões, mas principalmente, por causa da migração das zonas rurais do interior, existem localidades em que o número de crianças não chega a

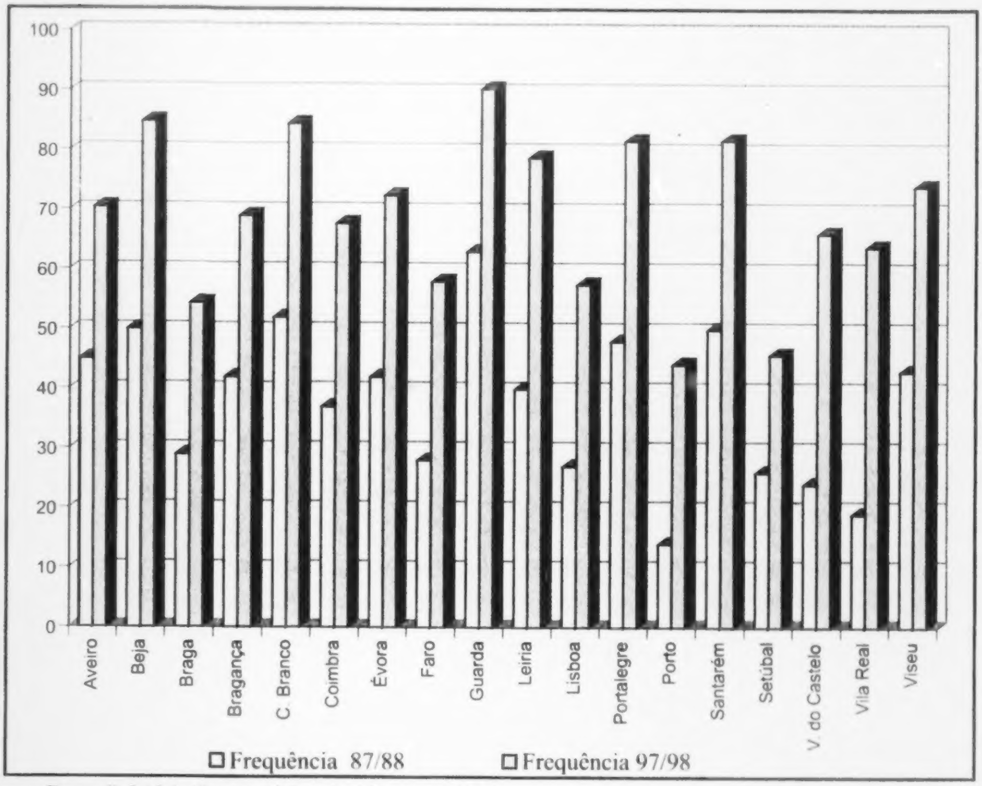
preencher o número total de vagas, enquanto que noutras, a procura excede consideravelmente a oferta. Os principais critérios utilizados pelo governo para decidir onde deve incidir a expansão do número de jardins de infância são: o emprego feminino, as necessidades sociais e a população dos 3 aos 6 anos existente na zona. Alguns jardins de infância têm horário de abertura alargado, o qual é preenchido com actividades sócio-culturais e serviço de refeições.

60. O número de inscrições em estabelecimentos formais de educação pré-escolar, em Portugal, situa-se entre os mais baixos da Europa, embora a expansão do sistema tenha crescido rapidamente, nos últimos cinco a dez anos (Quadro 5). Em 1997, em Portugal Continental, 64.5% das crianças frequentavam estabelecimentos de educação pré-escolar. Porém, os objectivos do Plano de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar determinam que, até ao final de 1999, frequentem 90% de crianças com 5 anos de idade, 75% de crianças com 4 anos de idade e 60% de crianças com 3 anos de idade. Estes objectivos, para serem alcançados, envolvem a construção e reconversão de um número considerável de salas de actividades. No sector privado, a maioria dos estabelecimentos presta, principalmente, cuidados às crianças, enquanto que no sector público, a maioria dos estabelecimentos ocupa-se, sobretudo em proporcionar actividades educativas. Porém, ambas as modalidades coexistem nos dois sectores. O Estado, sendo o principal promotor da expansão dos serviços para infância, é também o principal agente do crescimento, não só da oferta, em termos globais, como da oferta de actividades educativas.

Modelos curriculares nos jardins de infância

61. Existia, tradicionalmente, uma clara distinção entre as actividades levadas a cabo pelos estabelecimentos vocacionados para a educação e as actividades desenvolvidas pelos estabelecimentos vocacionados para prestarem cuidados, embora todos se denominassem *jardins de infância*. Recentemente, o governo português tem procurado incentivar

Quadro 5. Evolução da taxa de frequência de Educação Pré-escolar, por distrito, de 1987/88 a 1997/98



Fonte: Relatório Preparatório sobre Portugal, 1999

a expansão da vertente educativa em todos os *jardins de infância*. As *Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar*, introduzidas a nível nacional, determinam que todos os jardins de infância, quer os que se encontram sob a tutela do Ministério da Educação, quer os que são tutelados pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, devem ter uma vertente educativa. A preparação e implementação das *Orientações Curriculares* pelo Ministério da Educação, indica que o Estado está interessado em assumir responsabilidades pela melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos estabelecimentos para a infância. O processo que antecedeu a sua implementação, envolveu frequentes contactos com muitos parceiros institucionais e outras partes interessadas, incluindo pais, educadores, formadores e investigadores, o

que resultou na sua sucessiva revisão. Deste facto se depreende que o processo de preparação das Orientações foi fundamentado e abrangente. As Orientações não estabelecem um programa, mas sim um conjunto de princípios que oferecem um referencial comum a todos os educadores de infância responsáveis pela organização das actividades lectivas, na variedade de estabelecimentos que funcionam em Portugal.

62. O programa de actividades de cada estabelecimento pode incluir vários modelos pedagógicos, tais como: o modelo fortemente tradicional de **João de Deus**, baseado na leitura, escrita e literacia; o **Movimento da Escola Moderna** (MEM), um modelo construtivista criado em 1966, com base nos trabalhos de Freinet e Vygotsky. Nos princípios de 1980, a Escola Superior de Educação de Setúbal introduziu uma versão adaptada do modelo americano **High Scope**. Recentemente, a expansão deste modelo deve-se ao trabalho efectuado na Universidade do Minho.

Educação infantil itinerante

63. O número mínimo exigido para a criação de um *Jardim de Infância* é de quinze crianças. Sempre que o número de crianças com idades compreendidas entre os 3 e os 6 anos de idade é inferior a este mínimo, o que acontece especialmente em zonas rurais, o Ministério da Educação poderá introduzir um serviço de educação de infância itinerante. Na generalidade, este serviço pré-escolar funciona em regime de tempo parcial e é organizado por um educador que se desloca diariamente a vários pólos ou directamente às famílias. Estes serviços pré-escolares oferecem às crianças que vivem em meios rurais, valiosas oportunidades de desenvolvimento educativo e social.

Actividades de tempos livres (ATL) /prolongamentos

64. O Ministério do Trabalho e Solidariedade é responsável pelo prolongamento do horário de funcionamento dos estabelecimentos

até os pais terminarem o seu dia de trabalho, prestando segurança e ocupação do tempo extra-escolar às crianças dos 3 a 5 anos de idade. Estas *Actividades de Tempos Livres*, que têm um carácter sócio-cultural, são frequentemente organizadas por associações voluntárias ligadas às IPSS. Os ATL's são também frequentados por crianças do 1º ciclo da educação básica.

Animação infantil e comunitária (CAIC)

65. As crianças de cinco anos de idade que vivem em zonas de elevada densidade populacional ou carenciados e não têm acesso a actividades culturais e educativas formais, podem tomar participar em actividades semelhantes, organizadas por pessoal qualificado, destacado pelo Ministério da Educação, em edifícios disponibilizados para o efeito, pela comunidade local. Esta situação é de caracter provisório, até se construir um estabelecimento de educação pré-escolar para inserir essas crianças.

Oferta para crianças dos 0 aos 3 anos

66. A promoção de serviços para crianças com idade inferior a três anos não está, em Portugal, tão desenvolvida como a que se destina às crianças com idades compreendidas entre os três e os seis anos de idade. Para além disso, os dados disponíveis não estão tão actualizados. Na verdade, alguns dos intervenientes no estudo sugeriram que a oferta de serviços para crianças com idades inferiores aos 3 anos, é praticamente inexistente. Formosinho (1996) sugere que este estado de coisas se deve a resíduos perceptuais da tradição social a qual, no passado, considerava a educação da infância como prerrogativa exclusiva e particular de cada família. Quanto mais pequena for a criança, mais forte é esta percepção. Em termos relativos, a expansão dos serviços de educação e cuidados para crianças dos 0 aos 3 anos tem sido lenta

desde a revolução de 74, apesar de estar a ser dada maior projecção política às questões sociais.

67. Porém, a crescente industrialização e consequente migração das zonas rurais, afastou muitos casais jovens das suas respectivas famílias que tradicionalmente lhes prestavam apoio. Bairrão, intitula o seu artigo sobre Portugal publicado no Estudo da Educação Pré-primária da IEA (Olmsted & Weikart, 1995), *Jardins de Infância e Avós.* No entanto, esta imagem está a começar a modificar-se. A migração para os centros urbanos estimulou a necessidade de serviços para a infância e de estabelecimentos de educação pré-escolar. Particularmente nas zonas urbanas, os serviços dedicados à infância não abriram em número suficiente para acompanhar as necessidades das famílias jovens. O número de famílias mono-parentais, apesar de estar a aumentar, ainda não atingiu as proporções endémicas dos países do norte da Europa. A esmagadora maioria das crianças portuguesas são criadas pelos seus dois progenitores biológicos, os quais partilham os seus rendimentos e as suas responsabilidades pela criação dos filhos, se bem que, neste último caso, de acordo com as tradicionais linhas estereotipadas, a responsabilidade recaia sobretudo nas mães.

68. Portugal introduziu medidas de protecção à maternidade, incluindo a manutenção de salário integral durante a licença de parto de três meses, período que está prestes a ser prorrogado para quatro meses. Em teoria, a licença é extensiva ao pai mas, na prática, é só usufruída pela mãe. Daí que, os serviços, quer informais quer organizados num centro, aceitem crianças a partir dos 3 meses e não logo após o nascimento. A maioria das crianças é colocada em contextos informais, exteriores aos centros organizados, os quais funcionam através de acordos com familiares, amigos, empregadas domésticas, *"baby-sitters"* e amas que trabalham sem licença. Porém, à medida que o número de mulheres empregadas aumenta, vai sendo mais difícil conseguir estes tipos informais de apoio.

69. Como notámos no parágrafo anterior, a oferta de serviços formalmente organizados é insuficiente, especialmente nas zonas urbanas. Por outro lado, a oferta informal é muito heterogénea, dedicando-se, na generalidade, a prestar guarda e cuidados às crianças e não lhes proporcionando quaisquer estímulos educativos. Os pais também a consideram nesta perspectiva, já que é substancial o papel das agências não governamentais e voluntárias na oferta daquele tipo de cuidados. O Ministério do Trabalho e Solidariedade tutela estes serviços, sendo responsável pela sua regulamentação. O Ministério da Educação não está envolvido nos serviços prestados à primeira infância, não existindo, portanto, qualquer enquadramento curricular ou educativo por ele orientado.

70. As modalidades de serviços prestados à primeira infância, dos 0 aos 3 anos de idade estão seguidamente indicadas, em conjunto com uma breve explicação:

— *Amas* são pessoas que, por conta própria e mediante retribuição, cuidam de uma ou mais crianças que não sejam suas parentes ou afins, por um período de tempo correspondente ao trabalho ou impedimento dos pais;

— *Creches* prestam diariamente cuidados e experiências educativas a crianças a partir dos 3 meses durante as horas de trabalho dos pais. O horário de funcionamento é de 4 a 11 horas diárias, cinco dias por semana. O pessoal qualificado que trabalha nas creches é composto por educadores de infância, que recebem a formação que mais adiante se detalha. Os auxiliares de educação não precisam de habilitação formal para além da escolaridade obrigatória e, nalguns casos, frequentam um curso introdutório. Os rácios adulto/criança nas creches dependem da idade das crianças:

— dos 3 meses ao início da marcha: máximo de 8 crianças por um educador de infância e um auxiliar;

— do início da marcha até aos 2 anos: máximo 10 crianças por um educador de infância e um auxiliar;

— dos 2 aos 3 anos: máximo 15 crianças por um educador de infância e um auxiliar;

— *Creches familiares* são o conjunto de amas, não inferior a 12 nem superior a 20, residentes na mesma zona geográfica, que nas suas casas recebem um pequeno número de crianças, normalmente menos de quatro. São enquadradas técnica e financeiramente pelos Centros Regionais de Segurança Social, por Instituições de Solidariedade tais como a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e outras instituições de Solidariedade Social. As amas trabalham de 4 a 11 horas diárias e têm acesso a um supervisor de apoio;

— *Mini-creches* são organizações pequenas que proporcionam ambientes familiares;

— *Creches em jardins de infância:* nalguns estabelecimentos de educação pré-escolares para crianças dos três aos seis anos, funcionam creches que prestam cuidados a crianças dos três meses aos três anos.

Pessoal afecto à Educação e Cuidados para a Infância

71. Todos os *jardins de infância* empregam docentes de educação pré-escolar devidamente qualificados, os chamados *educadores de infância,* os quais também podem trabalhar, em creches, em ATL's ou noutras iniciativas sócio-educativas. Os educadores de infância recebem o mesmo nível de formação, grau de qualificação e gozam do mesmo estatuto profissional dos professores de outros graus de ensino. Todos os professores portugueses, incluindo os de educação pré-escolar, recebem formação superior nas universidades ou nas *Escolas Superiores de Educação.* A partir de 1998/99, a Licenciatura (quatro anos de ensino

superior), passou a ser exigida aos docentes de educação pré-escolar. É um fenómeno recente, já que os cursos para docentes de educação pré-escolar começaram só a ser ministrados no princípio dos anos 70, e os cursos universitários nos finais da mesma década. Actualmente, os docentes de educação pré-escolar que tenham completado o curso superior de quatro anos, têm o mesmo salário inicial dos outros professores que completaram o mesmo nível de formação.

72. Algumas instituições oferecem cursos com excelentes e cuidadosas abordagens aos currículos e métodos de ensino para a infância. Presentemente, só 6 das universidades públicas têm cursos especializados em educação pré-escolar, mas a nível nacional existem 27 instituições (16 públicas e 11 privadas) que oferecem cursos para o primeiro ciclo e pré-escolar. Nota-se a falta de formação especifica para os que trabalham com as crianças dos 0 aos 3 anos de idade, embora os educadores de infância, após a licenciatura, também se ocupem delas nas creches onde trabalham. As instituições que oferecem cursos especializados para a primeira infância, são responsáveis pela sua preparação. Os conteúdos variam consideravelmente, porém os currículos destes cursos incluem sempre disciplinas relacionadas com o desenvolvimento da criança.

73. Todas as modalidades de estabelecimentos de educação pré-escolar, até mesmo os que estão vocacionados para prestarem só cuidados, incluem nos seus quadros um director pedagógico, cargo sempre desempenhado por um docente qualificado. Faz parte das funções do director pedagógico coordenar o trabalho dos colegas e assegurar-lhes apoio profissional. Esta exigência legal é de certo modo invalidada pelo facto de, na maioria dos estabelecimentos pré-escolares do sector público, dada a sua dimensão, terem só um ou dois educadores, o que torna a implementação da lei bastante irregular pois só estabelecimentos com uma certa dimensão podem ter um director disponível.

74. O estatuto da carreira profissional dos educadores que trabalham na rede pública da educação pré-escolar, está dividido em três níveis. A

nomeação dos educadores é feita a nível nacional ou regional. O nível da carreira profissional com condições de trabalho menos favoráveis, onde se incluem cerca de 15 000 educadores, é o nível de *educador(a) contratado(a)*. Trata-se, na generalidade dos casos, de educadores mais jovens e sem experiência, nomeados com um contrato a curto prazo, para um lugar temporário. O nível seguinte é o de *educador(a) do quadro distrital de vinculação*, que abrange 3298 educadores. Estes educadores têm contratos de duração mais longa do que os educadores contratados mas são nomeados em função das necessidades de um determinado distrito, podendo, por isso, ser colocados em escolas diferentes, todos os anos. O nível mais atractivo é o de *"educador(a) efectivo(a)"*, isto é *Educador(a) do Quadro Único*. Neste Quadro existem cerca de 4500 educadores, os quais têm contratos estáveis e permanentes, estando afectos a um estabelecimento.

75. As vantagens para a administração central e regional de poderem fazer deslocar a maioria dos educadores sempre que queiram, são óbvias, mas os investigadores que colaboraram neste estudo levantaram graves objecções a tal sistema. Os próprios educadores, de forma a subirem de escalão, têm de concorrer a novos lugares. O sistema pode ser considerado discriminatório, particularmente para os educadores que tenham filhos pequenos. Os sindicatos dos professores têm preferido manter as nomeações dos professores centralizadas no Estado, para continuarem a ter só um parceiro nas negociações; por seu lado, o governo tem tentado a descentralização deste processo.

76. Alguns professores do sector público acumulam emprego em regime parcial noutras instituições para complementarem o seu dia de trabalho. Os salários no sector público são ligeiramente mais altos do que no sector privado, embora, como foi sugerido à equipa de estudo por alguns intervenientes, o estatuto dos professores do sector privado seja mais elevado. Os professores que trabalham no sector das IPSS tendem a ter salários inferiores, horários de trabalho menos favoráveis e menos oportunidades de formação contínua do que os professores que trabalham nos outros sectores. Anteriormente, nos estabelecimentos

das IPSS, predominavam educadores sem qualificação própria. Porém, para se qualificarem ao apoio financeiro do Estado, as IPSS têm de respeitar a nova legislação (Lei Quadro 5/97), a qual exige que em cada sala de actividades trabalhe um docente de educação pré-escolar qualificado. A maioria das IPSS está a respeitar esta exigência legal.

77. Os docentes de educação pré-escolar e do 1º ciclo podem reformar-se mais cedo do que os professores de outros ciclos, por se considerar que a sua actividade profissional envolve mais esforço e exigência. É, portanto, possível a um professor que seja nomeado imediatamente após a formação inicial e que continue a trabalhar a tempo inteiro, poder reformar-se aos 52 anos de idade, desde que tenha 32 anos de serviço. Existem níveis invulgarmente altos de reforma antecipada e de mudança de posto profissional de docentes. No sector privado tal situação não se verifica, devido à falta de estatuto na carreira e de oportunidades de mobilidade de emprego. No sector público há nomeações para Director Pedagógico, mas não envolvem nem aumento salarial nem redução de horas lectivas (a menos que se trate de um estabelecimento com quatro ou mais salas).

Investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância

78.Apesar da investigação sobre Educação e Cuidados para a Infância ainda ser escassa, vários investigadores portugueses gozam de reputação internacional. Continuam os esforços pioneiros de investigação iniciados na década de 1980 por Bairrão e a sua equipa na Universidade do Porto, principalmente na área-chave da política de intervenção na infância. Na Escola Superior de Educação de Lisboa existe uma unidade financiada pelo Estado (CIED) que se dedica, principalmente, à investigação de problemas relacionados com os currículos, o desenvolvimento infantil e a qualidade. O **Departamento da Educação Básica** traduziu e adaptou os materiais do **Effective Early Learning** *(EEL* preparados pelo *Centre for Research in Early Childhood* da *University College Worcester* - UK), estando presentemente, a desenvolver uma formação de formadores em todo o

país, para se adaptar e disseminar um modelo de avaliação e melhoria da qualidade entre todos os profissionais que trabalham nas três redes de jardins de infância. A Universidade do Minho, através do seu Instituto de Estudos da Criança (IEC) tem vários projectos, tais como: o **Projecto Infância, Associação Criança, PIIP (Projecto de Intervenção Infantil em Portugal), CEDIC (Centro de Documentação e Informação sobre a Criança)**, etc. Recentemente, foi criada uma instituição transversal, GEDEI (Grupo de Estudos para o Desenvolvimento da Educação de Infância), que está a preparar o primeiro número de uma revista de investigação em educação de infância - *Infância e Educação - Investigação e Práticas*, a qual publicará trabalhos de investigação sobre educação de infância dos 0 aos 10 anos (o primeiro número sai em Janeiro de 2000). Estes e outros projectos, serão responsáveis pela criação de uma massa crítica de investigadores portugueses em educação de infância. A Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Aga Khan têm sido fundamentais no financiamento da investigação nesta área.

409

Capítulo IV

Questões Suscitadas pela Visita

79. Nos últimos quatro anos, Portugal deu largos passos no sentido de dar resposta às necessidades das crianças e famílias, existindo consciência de que o enorme progresso alcançado até agora deve continuar em expansão. Como um representante ministerial afirmou: "Isto é um começo!". Ao nível político, muitos sentem que, em Portugal, o impulso de mudança deve continuar a desenvolver-se progressivamente, através do reforço de parcerias e da manutenção das actividades de todos os promotores, evitando antagonismo entre os sectores. Esta realidade política significa que é difícil implementar processos rigorosos para sistematizar a monitorização e avaliação da qualidade. Foram aprovadas leis que visam o progresso. Porém, para serem implementadas com completa eficácia e sucesso, necessitam de um período de negociações, altamente complexas, envolvendo todos os promotores.Todos concordam que é necessário tempo para se alcançarem as elevadas aspirações e importantes objectivos traçados no campo da educação da infância.

80. Em simultâneo, existe verdadeiro apoio por parte das bases para melhorar o sector. Existe um despertar da consciência popular sobre os direitos sociais e o poder político de que o povo agora usufrui. Na opinião de um dos nossos interlocutores, o país atravessa um momento historicamente propício a mudanças na área da infância, já que as pessoas, especialmente, as mulheres, estão a tomar consciência política dos seus direitos. Esta crescente consciencialização política coincide com a insistência de que mais deve ser feito para dar resposta às necessidades das crianças mais pequenas e dos pais, à medida que os padrões familiares se alteram e o papel tradicional das mulheres se alarga, face à crescente exigência de trabalharem fora de casa.Apesar de, em Portugal, existir uma forte tradição de trabalho feminino, o patronato tem demonstrado não estar interessado em introduzir políticas de apoio

às famílias dos trabalhadores. Durante muitos anos a Educação e Cuidados para a Infância foi considerada uma questão do foro exclusivo das mulheres. Hoje, está a tornar-se uma questão de interesse público. A oferta de serviços à infância tornou-se um item central da agenda política a nível nacional e regional, embora, para a maioria das pessoas, a questão continue a centrar-se, não na *educação*, mas nos *cuidados* e nos aspectos práticos relacionados com a oferta de serviços, em vez de se centrar na garantia de igualdade de oportunidades das mulheres e na necessidade de se estimular a aprendizagem das crianças.

81. Para o governo o argumento não se prende só com o facto de ser uma medida popular, mas também com questões relacionadas com a qualidade da educação e do desenvolvimento dos recursos humanos, a longo prazo. Uma Educação e Cuidados para a Infância de elevada qualidade é considerada um alicerce vital da aprendizagem ao longo da vida. Um porta-voz do governo afirmou que, na sua perspectiva, o Primeiro Ministro dá prioridade à educação e dentro da educação, ao período da infância: "Não tencionamos chegar simplesmente a um bom termo de comparação com os outros países europeus mas, situarmo-nos entre os melhores." A clarividência do actual governo em investir fortemente na educação, especialmente na educação da infância, demonstra convicção sobre a importância desta fase de desenvolvimento no sucesso posterior do indivíduo e da sociedade. Em comparação com a maioria dos outros países da União Europeia, muitos deles usufruindo de circunstâncias económicas mais favoráveis, os objectivos que Portugal traçou, e os compromissos financeiros que está a assumir em nome das crianças mais pequenas, são notáveis. Um exemplo desta determinação encontra-se nos rácios criança/adulto praticados nos jardins de infância, inferiores aos de muitos outros países europeus, onde não é invulgar encontrar salas com mais de 30 crianças de quatro anos de idade, sob a responsabilidade de um único educador.

82. É necessário tacto e firmeza, para serem continuados os enormes avanços que o Estado, as autarquias e as organizações não governamentais conseguiram realizar na promoção de serviços

destinados às crianças, em Portugal. Em várias ocasiões, a equipa de estudo foi informada de que a próxima fase da introdução de reformas irá considerar questões relacionadas com o equilíbrio que deve existir entre o Estado e outros agentes, a relação entre a família e o Estado e o modo de encorajar as autarquias a assumir maiores responsabilidades. A equipa de estudo reconhece que já foram feitos progressos substanciais. Celebraram-se acordos entre Ministérios e registou-se uma expansão considerável dos serviços, especialmente, através de iniciativas de descentralização. Registaram-se alguns êxitos com os acordos alcançados com os promotores do sector privado no que se refere às condições de emprego. Leis estruturais, como o Decreto-Lei 115A/98, que aprovaram as bases para a administração e gestão, serão gradualmente implementadas até ao final do ano escolar de 1999/2000.

83. É importante esclarecer que as questões seguidamente identificadas foram todas, em variadas alturas, referidas pelos nossos colegas portugueses durante a nossa visita e que, por conseguinte, reflectem o que já é conhecido. O nosso papel, tal como o concebemos, é de lhes dar relevo. Algumas questões estão relacionadas com perspectivas profundamente culturais que não vão mudar de um dia para o outro, mas que poderão, com o tempo, evoluir progressivamente. É contra este pano de fundo que os membros da equipa de estudo, imbuídos de um espírito de apoio e de diálogo profissional, oferecem as percepções que colheram, enquanto pessoas necessariamente alheias ao sistema, sobre as questões centrais que precisam de ser enfrentadas neste momento, estando totalmente conscientes do cuidado que devem exercer no modo como as definem. A nossa intenção é de colocar um espelho em frente dos nossos colegas portugueses, um espelho onde colocamos as nossas reflexões sobre o que vimos e ouvimos e que nos levam a perguntar-lhes: "É esta uma reflexão verdadeira sobre a vossa posição? Será que a nossa perspectiva vos é útil?" Foi neste espírito que identificámos um número de questões que, segundo o nosso ponto de vista, precisam de continuar a ser consideradas por

Portugal. Embora estas questões sejam multifacetadas e se interliguem, tentámos delineá-las, separadamente, para facilitar a organização das análises que fizemos.

Representações sociais sobre a infância e a família

84. As crianças gozam de um lugar especial na sociedade portuguesa, como pudemos testemunhar durante as visitas que fizemos aos estabelecimentos, sendo claramente visível o calor e a tolerância que marcam as interacções afectivas entre o pessoal e as crianças. Como é referido no Relatório Preparatório, parece existir uma visão "romântica e idílica" da infância e um menor reconhecimento de que as crianças são actores sociais de pleno direito (Relatório Preparatório, p.13). Esta visão idealista das crianças como seres frágeis e vulneráveis, pode, por vezes, resultar num desequilíbrio entre o que os adultos julgam ser as necessidades das crianças e as necessidades que elas, de facto, têm. Apesar desta visão sobre a infância poder ajudar a que as suas necessidades no campo da saúde e da segurança sejam satisfeitas, podendo igualmente tornar os adultos demasiado protectores e limitadores das oportunidades que as crianças precisam de ter, no sentido de explorarem e serem estimuladas pelo seu meio.

85. A troca de pontos de vista que tivemos com responsáveis da saúde e da justiça indicam que, ao nível político e na sociedade em geral, existe um forte compromisso para com os direitos das crianças. Quer a nível dos órgãos do poder central quer a nível autárquico, existe pleno conhecimento dos direitos das crianças e do que deve ser feito em casos de abuso ou maus tratos. Os Ministérios que se encontram representados na Comissão Nacional dos Direitos das Crianças, gastaram 11.5 milhões de escudos numa campanha de informação destinada a consciencializar o público sobre a vulnerabilidade das crianças perante a violência familiar e institucional e já autorizaram a produção de um vídeo, de quarenta segundos, sobre este tema. Para além destas medidas, o sistema de informação, acompanhamento e

resolução de casos de abuso infantil, tal como nos foi explicado, está montado segundo as normas europeias. Contudo, os dados comparativos sobre exploração infantil e as preocupações expressas pelas autoridades da Saúde e da Justiça, apontam para a possibilidade de não existir correspondência entre a posição expressa de salvaguarda dos direitos das crianças e a existência de mecanismos de apoio. É necessário adoptar estratégias que ultrapassem as barreiras existentes na implementação desses mecanismos, para assegurar a protecção plena dos direitos das crianças.

86. No que respeita à promoção de cuidados e iniciativas educativas para a infância, as relações entre o Estado e a família parecem ser influenciadas pela mesma percepção idealista sobre a infância. A equipa de estudo ouviu dizer, em ocasiões várias, por parte de representantes dos diferentes níveis do sistema, que a importância da família, por vezes, suplanta as estratégias de intervenção que o Estado quer implementar na área da infância. Foi-nos sugerido que, por tradição, o Estado tem relutância em tornar-se excessivamente dominante em questões que, segundo alguns, pertencem exclusivamente ao foro da família. Deste modo, a promoção de cuidados e iniciativas educativas destinadas à infância é considerada, em primeiro lugar, uma questão que diz respeito às mulheres e em segundo lugar, uma questão económico para os que estão interessados em abrir os estabelecimentos. No entanto, não é considerada uma questão social e muito menos, um direito das crianças de promoverem o seu próprio desenvolvimento. Alguns dos nossos interlocutores sugeriram que nalguns casos, o Estado parece ter relutância em intervir em apoio de pais com crianças pequenas, porque em assuntos relacionados com a educação dos filhos, a família é considerada detentora de poderes absolutos. Lê-se no Dossier Eurydice, sobre Portugal (1998):"Sob o ponto de vista formativo, a educação pré-escolar é considerada complementar e/ou suplementar da educação que as crianças recebem em casa. A sua frequência não é obrigatória por ser reconhecido o papel educador da família com crianças deste grupo (três aos seis anos de idade)", (p.11).

87. A relutância do Estado em intervir no domínio da família parece ser particularmente forte, quando se trata de crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos de idade, as quais, segundo a opinião de muitos dos nossos interlocutores, devem ser criadas pelas mães ou por outros membros da família. Como assinalámos anteriormente, o Estado não assume qualquer papel educativo ou tutelar em relação a este grupo de crianças. Contudo, os resultados de investigações recentes confirmam a importância primordial desta primeira fase da infância, na formação de atitudes e comportamentos conscientes que se revelam através de várias competências, tais como a auto-organização, a persistência, a curiosidade em explorar o meio que a rodeia para o compreender e encontrar o seu próprio espaço (Shore, 1997). Estas atitudes e disposições têm implicações no desenvolvimento individual e na capacidade de aprendizagem dos indivíduos, durante toda a sua vida. Os pais necessitam de apoio para saberem estimular as capacidades e atitudes dos filhos para com a aprendizagem, quer eles fiquem em casa quer frequentem um estabelecimento formal.A equipa de estudo sentiu que esta relutância em equacionar o envolvimento do Estado na promoção de serviços de apoio ao grupo etário dos 0 aos 3 anos poderia ter, por vezes, consequências negativas para as famílias e para as crianças. Esta situação poder-se-á agravar, à medida que aumenta o nível de industrialização e a participação activa das mulheres no mercado de trabalho. Uma das consequências mais graves que já se está a tornar visível, relaciona-se com a identificação relativamente tardia de muitas crianças com necessidades especiais, ou que vivem em situações de risco.

Envolvimento da família

88. A *Lei Quadro* realça a importância da participação activa dos pais nos estabelecimentos de educação pré-escolar. Parecem existir oportunidades para a participação dos pais nos processos de decisão dos estabelecimentos de educação pré-escolares. Nos estabelecimentos visitados pela equipa de estudo, esta participação ocorria em maior ou menor grau, prestando os pais, em alguns casos, serviços práticos de apoio, noutros casos envolvendo-

se no próprio processo de aprendizagem ou mesmo, a nível institucional, na tomada de decisões. Um exemplo particularmente marcante foi encontrado num estabelecimento escolar integrado (pré-escolar até à educação secundária), localizado numa cidade costeira, o qual tem ligações com os estabelecimentos escolares do primeiro ciclo e de educação pré-escolar, de dimensão mais pequena, situados nas proximidades. Os pais dos alunos dão grande valor às oportunidades que são dadas aos filhos, tanto no campo dos cuidados prestados como no campo educativo e a equipa de estudo pode constatar a existência de boas relações de trabalho e a atitude positiva que a escola adopta para encorajar os pais a participarem na tomada de decisão. Apesar da legislação dar grande importância à participação da família, o grau de envolvimento dos pais era menor nos outros estabelecimentos visitados. Os professores e os outros membros do pessoal devem ser encorajados - e receber formação adequada - no sentido de assumir um papel activo em relação à participação dos pais, para que as famílias sejam consideradas parceiras da escola no processo de desenvolvimento das crianças. Este ponto torna-se particularmente importante para os estabelecimentos frequentados pelas crianças mais pequenas. Dada a tensão que existe nalguns sectores da sociedade portuguesa, em relação às responsabilidades respectivas do Estado e da família pelos cuidados e iniciativas educativas a ter com as crianças mais pequenas, é possível que a promoção do envolvimento dos pais e da sua participação activa nos estabelecimentos apoiados por fundos públicos, contribua para resolver o problema. É uma boa medida as associações de pais serem parceiras privilegiadas na formulação das políticas nacionais de educação, tratando-se de uma iniciativa que provavelmente terá, no futuro, um impacto positivo no envolvimento das famílias nos estabelecimentos de educação pré-escolar.

Qualidade e acesso

89. Paralelamente ao que se passa noutros países, tem sido debatido em Portugal o significado de "qualidade", no contexto dos cuidados e iniciativas educativas para a infância. Como os juízos de valor são feitos,

na generalidade, a partir das opiniões de um grupo restrito de assessores (nos quais não se incluem necessariamente as crianças ou os pais), alguns investigadores europeus começaram a pôr em dúvida a validade do termo "qualidade" ter qualquer valor universal, num mundo pós-moderno, preocupado com a legitimidade. Outros, adoptando uma posição mais pragmática, tentaram identificar parâmetros de qualidade que devem ser acordados por todos os parceiros e partes interessadas.

90. Bertram e Pascal (1997) conceptualizam "qualidade" em três domínios: qualidade contextual, qualidade processual e qualidade de resultados. A qualidade contextual centra-se em questões tais como: a finalidade e os objectivos do estabelecimento; o envolvimento dos pais, o currículo desenvolvido, o ambiente físico, a gama de modelos de interacção entre os adultos (passiva ou activa, vocacionada para o bem estar e a estimulação das crianças), os aspectos relacionados com a gestão, monitorização e avaliação, o grau de consciencialização para com a igualdade de oportunidades, a natureza das observações feitas, do planeamento e dos registos que são mantidos, as qualificações do pessoal e os rácios, juntamente com as oportunidades de formação dada ao pessoal e o grau de resposta dada às necessidades das famílias. A qualidade processual centra-se na natureza das interacções: como os adultos, quer docentes quer pais se "envolvem" com as crianças e entre si (se as interacções são baseadas na reciprocidade, na transferência de poder, na autonomia, na estimulação adequada e na sensibilidade) e o grau de envolvimento das crianças nas actividades que lhes são apresentadas. A qualidade de resultados inclui parâmetros tais como o respeito próprio e pelos outros, as atitudes para com o acto de "aprender", o bem estar físico e emocional e o desenvolvimento cognitivo e estético.

91. Os domínios de qualidade relativos aos estabelecimentos precisam de ser formalizados ao nível mais alargado, através de noções institucionalizadas sobre qualidade. O Relatório Preparatório indica que a perspectiva portuguesa sobre a melhoria de qualidade abrange o equilíbrio entre dois aspectos, nomeadamente, os que se centram na

natureza educativa e no apoio social prestado pelos estabelecimentos (significando, por exemplo, a extensão do horário e a inclusão de refeições na rede pública) e por outro lado, dar ênfase adequada aos aspectos educativos, especialmente na rede de estabelecimentos privados solidários. Por tudo o que ouvimos e vimos, ficámos com a impressão de que a rede de estabelecimentos da solidariedade está melhor adaptada para apoiar as necessidades das famílias do que para desenvolver os aspectos educativos e de que na rede pública tende a acontecer o inverso.

92. Uma questão-chave, por conseguinte, centra-se na diversidade e falta de homogeneidade, tanto no acesso a estabelecimentos de alta qualidade, como no acesso à gama de serviços dispensados pelos vários tipos de estabelecimentos existentes. A diversidade, em si própria, pode ser considerada uma vantagem, já que as necessidades das famílias são diversas e elas deverão poder escolher o estabelecimento que lhes é mais conveniente. Mas a questão não se coloca ao nível da variedade dos cuidados e iniciativas educativas que existem, mas sim ao nível da diversidade da qualidade dos serviços que são oferecidos às famílias e ao nível da diversidade de acesso. Embora muitas organizações estejam a trabalhar no sentido de resolver este último problema, o acesso aos estabelecimentos existentes, particularmente aos de alta qualidade, continua a depender mais do local onde moram e do estatuto sócio-económico das famílias, do que propriamente das suas necessidades. Presentemente, o direito social à educação pré-escolar de qualidade não tem força legal. Num país onde a educação pré-escolar é considerada parte integrante da política nacional de combate à exclusão social, a questão precisa de ser urgentemente resolvida.

93. Muitas das questões relacionadas com as disparidades existentes na qualidade e no tipo de resposta existentes, estão ligadas à existência de uma considerável multiplicidade de promotores e à complexa divisão de funções entre eles. O sistema tem de conciliar a diversidade de interesses existentes: os do sector público e os do sector privado, os da organização centralizada ou descentralizada, os

de controlo secular ou de controlo religioso, os de iniciativa estatal e os de iniciativa não governamental, os dos sindicatos e os do Estado, enquanto este tenta implementar reformas e racionalizar o sistema. Existem variações também, em termos de localização geográfica - se falarmos de centros de serviços prestados à primeira infância num subúrbio rico ou numa zona carenciada onde vivem imigrantes - do sistema em expansão nas planícies costeiras ou nas zonas desertificadas do interior - das necessidades das zonas rurais mais isoladas ou das pressões sobre a oferta nos centros urbanos superlotados. No cerne de toda a questão, há que enfrentar o dilema de como conciliar os valores tradicionais do passado com as exigências sociais de uma nação industrial moderna.

94. Os membros da equipa de estudo ficaram preocupados com as disparidades encontradas por todo o país. Pensamos que deve ser levado em consideração o comentário feito por um dos nossos interlocutores, de que é necessário fazerem-se investimentos diferenciados para alcançar paridade entre os sectores e entre as comunidades e estabelecer a igualdade de oportunidades. Mais especificamente, a equipa de estudo sente que deveria aumentar o número de iniciativas de intervenção destinadas às crianças desfavorecidas, assim como o apoio financeiro concedido a todas as crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos. Porém, tal tipo de intervenção não deve resultar na marginalização das crianças, isolando-as dos seus pares mais favorecidos.

Expansão da educação e cuidados de qualidade a crianças dos 0 aos 3 anos de idade

95. Os membros da equipa de estudo pensam constituir pré-requisito essencial para o desenvolvimento e bem estar das crianças portuguesas, a longo prazo, a criação de serviços vocacionados para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade. O acesso aos serviços existentes não é promovido numa base de igualdade e, na generalidade, falta qualidade aos serviços. A principal responsabilidade por este grupo etário recai

sobre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e sobre o sector privado. As *Creches* e outros estabelecimentos não são adequadamente monitorizadas e quando são feitas inspecções, estas tendem a incidir em questões relacionadas com os regulamentos de construção dos edifícios, para além de considerarem as queixas apresentadas pelos pais. Como depreendemos das nossas visitas, as inspecções aos aspectos educativos dos currículos são raramente feitas, assim como são mínimas as oportunidades de formação contínua concedidas ao pessoal. Preocupa-nos, portanto, a possibilidade das crianças que vivem em situações "de risco" serem servidas pelas *creches,* enquanto aos seus pares, mais favorecidos, é dada a oportunidade de participarem em experiências mais enriquecedoras.

96. Ao levantarmos esta questão, os nossos colegas portugueses disseram que "existe um consenso generalizado de que estas crianças mais pequenas devem ficar em casa." Porém, como já referimos, a realidade demonstra que para muitas famílias em que os dois membros do casal trabalham, especialmente nas famílias de rendimentos baixos, o acesso a estabelecimentos vocacionados para a primeira infância tornou-se uma questão importante por ser muito provável que as pessoas que tradicionalmente prestavam apoio à família, especialmente as avós, estarem elas próprias a trabalhar. O resultado das investigações que estão a ser levadas a cabo apontam para a influência crucial da estimulação adequada dada às crianças deste grupo etário, no desenvolvimento de atitudes de aprendizagem para toda a vida. Uma oferta adequada para este grupo etário não se limita a servir de reforço à criação de igualdade de oportunidades para as mulheres, sendo fundamentalmente, um meio de garantir o desenvolvimento completo do potencial das crianças e, em última análise, a valorização dos recursos humanos da nação.

97. Ao definir legalmente o início da educação pré-escolar aos três anos de idade e na ausência de qualquer papel a desempenhar pelo Ministério da Educação no grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, está-se a desperdiçar uma valiosa oportunidade de reforçar os

alicerces da aprendizagem para toda a vida dos cidadãos portugueses mais novos. Foi-nos dado a entender que a situação gerada foi devida a razões financeiras e a uma certa apreensão com a passagem de um sector tão dispendioso para a tutela do Ministério da Educação. Contudo, tal abordagem contrasta com as tendências verificadas em muitos outros países europeus como Espanha, Suécia e o Reino Unido, onde o papel dos Ministérios da Educação, no que respeita a estabelecimentos para o grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade, tem vindo nos últimos anos, a assumir maior abrangência. Por outro lado, o estatuto e a formação de docentes para crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tem-se revelado bastante mais fraco no sector dos serviços de cuidados dos 0 aos 3 anos do que nos jardins de infância, o que poderá ter consequências negativas na qualidade daqueles serviços. Para além da necessidade de reconsiderar o papel do Ministério da Educação no sector do grupo etário dos 0 aos 3 anos de idade e por razões que se prendem com a melhoria e manutenção da qualidade, o estatuto e os salários dos trabalhadores do sector precisam ser examinados. Enquanto políticas opcionais, poderão ser considerados incentivos a conceder ao pessoal que trabalha com crianças dos 0 aos 3 anos de idade, tais como a elevação do seu nível de formação ao de educadores de infância e também, a melhoria de acesso a programas de formação contínua.

Crianças com problemas de saúde e necessidades especiais

98. Nos últimos anos, têm sido feitos progressos significativos na identificação de crianças com "necessidades educativas especiais" (NEE) e na substituição de um modelo deficiente por um modelo de genuína integração. Não obstante, a equipa de estudo ficou preocupada com o facto da identificação de crianças com necessidades especiais se verificar normalmente já no primeiro ciclo da educação básica, altura em que se torna mais difícil resolver as dificuldades, por já se ter registado dano psicológico ou atraso no desenvolvimento. As taxas de detecção de dificuldades em crianças

entre os seis e os dez anos de idade são significativamente superiores às das crianças dos 0 aos 6 anos de idade, o que sugere que muitas crianças com necessidades educativas especiais são identificadas demasiado tarde. Há provas de que o atraso na detecção destas necessidades tem efeitos profundos nas crianças, sendo também, a longo prazo, mais oneroso para a sociedade por representar um sub-aproveitamento de potencial e criar maior dependência.

99. O lugar ocupado pelas crianças com necessidades educativas especiais dentro do sistema da educação pré-escolar está fortemente protegido pela lei. O objectivo da política educacional em Portugal é de sempre que possível, inscrever estas crianças em estabelecimentos regulares e devemos salientar, que em muitos estabelecimentos, as crianças com necessidades educativas especiais se encontram admiravelmente integradas. As crianças beneficiam do apoio de pessoal especializado e seguem um currículo estruturado e diferenciado. Contudo, o pessoal médico com quem a equipa de estudo falou, expressou preocupação sobre o número demasiado elevado de crianças com necessidades educativas especiais que frequentam estabelecimentos privados não integrados, facto que não é do melhor interesse das crianças. Foi expressa a opinião de que não eram disponibilizadas verbas suficientes para garantirem a integração completa dessas crianças no sistema escolar regular daí resultando que muitas crianças com necessidades educativas especiais continuem a frequentar estabelecimentos especializados do sector privado que, por sua vez, recebem subsídios do Estado. Entre outros obstáculos apontados para a integração adequada das crianças no sistema regular, foi mencionada a falta de professores especializados e a falta de consenso quanto ao seu papel no sistema, para além das deficiências das instalações e das dificuldades de transporte.

100. No que se refere a crianças dos 0 aos 3 anos de idade, alguns técnicos superiores de saúde referiram que existe falta de consenso, de uniformidade e de abordagens médicas preventivas, baseadas em interacções informativas com as famílias, no âmbito dos cuidados

primários de saúde. Consideraram que o número de casos de abuso infantil reportado poderia ser significativamente inferior ao seu número real, continuando o governo a resistir às pressões dos técnicos no sentido de serem adoptadas estratégias precoces de intervenção. Foi sugerido que as relações entre os hospitais e os centros regionais eram boas, se bem que as estratégias de intervenção sanitária, dirigidas aos sectores mais desfavorecidos, se perdessem nos meandros das estruturas existentes.

Implementação de políticas nacionais

101. A equipa de estudo reconhece o esforço substancial que está a ser feito para expandir o sistema de cuidados e educação para a infância, através da parceria entre dois ministérios e as instituições privadas (IPSS, escolas privadas, Misericórdias, etc). Tal esforço reveste-se de um significado deveras impressionante, já que, como aliás acontece noutros países, a intervenção, coordenação e regulamentação implementada pelo Estado, a nível nacional, ocorre após o estabelecimento de padrões de responsabilidade pelas outras instituições que trabalham no sector. A maior parte destas instituições habituaram-se a trabalhar, ao longo do tempo, de forma separada e independente para darem resposta às necessidades das famílias e das crianças - atendendo, por exemplo, às carências específicas de uma determinada região ou de determinados grupos socio-económicos. Em Portugal, existem organizações administrativas paralelas, sob a responsabilidade de vários ministérios e de organizações não-governamentais, o que cria em todo o processo uma grande multiplicidade de níveis de decisão e de execução. Para além disto, as fronteiras de acção das Direcções Regionais da Saúde, da educação e dos serviços sociais nem sempre coincidem, o que levanta problemas administrativos e também na recolha e processamento de dados.

102. Em consequência destas tensões e complexidades, muito do admirável trabalho desenvolvido ao nível de decisão política torna-se difuso e acaba por não ser totalmente implementado. Foi dado

o primeiro passo com a recente assinatura de um protocolo entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade, o qual porém, ainda está longe de eliminar toda a duplicação e ineficiência do sistema. O que acontece parece assemelhar-se, com algumas notáveis excepções, à existência de territórios demarcados e estanques. A colaboração entre eles é impedida e as orientações políticas fragmentam-se. Contudo, notam-se sinais de progresso. Um representante do Ministério da Educação informou-nos que:

> "Estamos a acabar com a rotina estabelecida. Estamos a trabalhar no sentido de conciliar os diferentes interesses e perspectivas, os quais, só recentemente começaram a trabalhar em conjunto. Entre 1995 e 1999, o orçamento da educação aumentou em 143%. Temos apoio ao mais alto nível para levar por diante a colaboração inter-ministerial e inter-sectorial".

103. Mesmo quando se considera exclusivamente o Ministério da Educação, nota-se que a separação de funções referida anteriormente pode causar um pluralismo excessivo no desenvolvimento de políticas e problemas com a sua implementação. A evidência aponta para que os interesses das crianças e das famílias são melhor servidos quando as estruturas de apoio são simplificadas e os serviços adoptam uma abordagem holística para atenderem às necessidades das famílias e das crianças desde o seu nascimento. Deve-se acrescentar que é mais fácil ultrapassar as dificuldades quando uma organização ou Ministério assume o papel principal e lhe é pedida responsabilidade e concedido poder para fazer implementar as decisões tomadas (Iglesias, 1999). Há, por conseguinte, necessidade de serem consideradas estruturas alternativas de gestão, incluindo o papel que de futuro, deve ter o Ministério da Educação em toda a dimensão da infância em Portugal[1]. Neste ponto, é necessário existir vontade política, sensibilidade e colaboração estratégica entre os ministérios e outros organismos. Não duvidamos que, à medida que

o sistema público for reforçado por meio de investimento e do aumento do número de técnicos profissionalizados, se tornará óbvia a necessidade de incumbir a um só ministério a liderança de todo o processo.

104. Apesar de muitas das políticas concebidas serem sólidas e abrangentes, a equipa de estudo foi informada de que algumas autarquias têm assumido posições de antagonismo para com as reformas, porque, segundo a sua perspectiva, elas lhes são impostas sem serem acompanhadas de verbas adequadas. Existem ainda dificuldades em persuadir os Municípios de que eles são responsáveis pelas redes (pública e privada), que operam nas suas respectivas zonas de acção. A equipa encontrou-se com representantes de algumas autarquias que se mostraram totalmente favoráveis às novas responsabilidades. Mas outros mostraram claramente a sua relutância. As novas responsabilidades que ameaçam a ordem estabelecida exigem negociação e determinação. Assim é importante incluir em todo o debate sobre as reformas os representantes das organizações e instituições que as terão que levar a cabo. Acima de tudo, é necessário manter todo o debate centrado no desenvolvimento das crianças e no apoio de que as famílias necessitam.

Coerência e coordenação dos serviços

105. Há um número de questões que julgamos ser importante o governo considerar em relação à criação de um sistema coerente e coordenado dos serviços a prestar à infância. Por exemplo, há necessidade de se reconsiderar a divisão irrealista dos serviços num sector social e num sector educativo, divisão que pode impedir a formação de abordagens holísticas das necessidades das crianças e das famílias. Esta separação parece ser devida à divisão tradicional de

[1] Em vários países (como, por exemplo Espanha, Suécia e Reino Unido) ao Ministério da Educação foi dada responsabilidade - na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida - pelo desenvolvimento e coordenação de políticas para a primeira infância, as quais devem ser respeitadas por todos os Ministérios e promotores de Educação e Cuidados para a Infância.

competências entre ministérios e não, propriamente, às necessidades concretas das crianças e das famílias. A segregação entre cuidados e educação enfraquece seriamente a coerência do sistema, causa divisão de responsabilidades e impede o desenvolvimento dos serviços de apoio globais a prestar às crianças e às famílias.

106. As ligações entre os sectores e as fases etárias devem ser reforçadas para se assegurar a continuidade de experiências. A equipa de estudo teve oportunidade de debater algumas questões relacionadas com este ponto, durante a sua visita a uma escola integrada que engloba pré-escolar e escolaridade obrigatória. A equipa teve interesse em conhecer os mecanismos de que o estabelecimento se servia para aliviar as dificuldades de transição como, por exemplo, as oportunidades dadas aos professores de interagirem, partilharem ideias e de organizarem actividades conjuntas para crianças de várias idades. Podem ser apontadas algumas desvantagens aos estabelecimentos integrados, sendo a principal devida a uma certa marginalização do programa de actividades das crianças mais pequenas, o qual tende a ser visto como simples preparação para o início da instrução formal, em vez de ser considerado pelo valor intrínseco que ele próprio tem, dado tratar-se de uma etapa educativa especifica. Contudo, desde que seja reconhecido o estatuto, o profissionalismo e o poder de intervenção dos educadores de infância, os estabelecimentos integrados podem ser benéficos, na medida em que permitem a formação de pontos de vista coerentes sobre o desenvolvimento das crianças e a continuidade dos serviços que lhes são prestados.

107. Para que a coerência dos estabelecimentos seja reforçada e sejam criadas perspectivas de intervenção informada por parte dos profissionais que trabalham no terreno, há necessidade de adoptar e encorajar o desenvolvimento de estratégias "de baixo para cima" que complementem a governação por decreto, isto é, em apoio de iniciativas, tais como o **Movimento da Escola Moderna** e a recentemente criada **Associação Criança** (já mencionada), assim

como os programas de formação contínua patrocinados pelo ICE **(Instituto das Comunidades Educativas)**, o CEFEPE **(Centro de Formação Educacional Permanente)**, a APEI **(Associação dos Profissionais de Educação de Infância)** e outras. Os profissionais devem ser encorajados a reflectir, a avaliarem-se e a assumir maior responsabilidade pelo seu desenvolvimento profissional, porventura, através de associações locais de educadores de infância, organizadas com o objectivo de promoverem boas práticas profissionais. Seria também positivo encorajar maior colaboração entre os profissionais dos vários sectores educativos e dos vários grupos etários, colaboração centrada no desenvolvimento dos currículos, na adopção de tipos de registos comuns, sua manutenção e auto-avaliação. A colaboração entre profissionais a estes níveis pode promover a progressão, em continuidade, das experiências educativas das crianças e permitir que os educadores desenvolvam mútuo respeito. As *Orientações Curriculares* constituem também uma base de promoção da coerência que se pretende que exista a todos os níveis da educação de infância, através de parcerias permanentes com as instituições de formação e outras entidades, para apoiar e monitorizar a implementação das orientações nos estabelecimentos de Educação e Cuidados para a Infância.

Inspecção e responsabilização

108. Outra questão importante relaciona-se com a necessidade de se melhorar a inspecção e a responsabilização dos estabelecimentos. A existência de um sistema bastante complexo e incoerente torna a inspecção extremamente difícil. Os Ministérios estão a planear introduzir um sistema de inspecção conjunto. Porém, estamos convencidos de que o processo continuará a manter a segregação entre o sector de cuidados e o sector educativo, notando que, no caso das creches, a inspecção continuará a competir, exclusivamente, ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Permitimo-nos sugerir a intervenção por parte das instituições de ensino superior, algumas das

quais têm especialização competente nestes domínios e no desenvolvimento de políticas de implementação do processo de monitorização. Há várias questões que devem ser equacionadas: conceitos de eficiência, qualidade e responsabilização; análise de custos / benefícios e avaliações das próprias políticas de implementação e ainda o estabelecimento de procedimentos sistemáticos e eficazes de auto-avaliação, quer para os estabelecimentos quer para o pessoal, apoiados por um sistema externo de moderação, apoio e validação. É importante manter-se um sistema aberto de monitorização e avaliação pela inspecção para que os relatórios dos inspectores sejam publicados e disponibilizados a todos. O objectivo dos relatórios deve centrar-se nos aspectos relacionados com a melhoria dos estabelecimentos e da acção do pessoal e não nos aspectos punitivos, para que, através de formação se corrijam os pontos fracos que tiverem sido identificados. Há também necessidade de se aumentar o número de inspectores especializados em cuidados e educação da infância. Não consideramos realista existir um número tão reduzido de inspectores (17 sob a tutela do Ministério da Educação), para se monitorizar um programa em expansão, que contém novas e estimulantes iniciativas.

109. Presentemente, existem problemas relacionados com a responsabilização dos promotores. Fomos informados que, no passado, o Estado se sentiu obrigado a adoptar uma atitude de compromisso para com a supervisão e o apoio que prestava aos promotores de serviços destinados à infância, porque precisava de os manter, na sua maioria promovidos por entidades religiosas ou de Solidariedade Social[1]. Não foram desenvolvidas atitudes de auto-

[1] O argumento a favor do exercício da benevolência na avaliação do desempenho das instituições de solidariedade ou voluntárias, não tem sentido a nível económico. Ao nível macro-económico nacional, salarios não auferidos e custos imputaveis, precisam de ser levados em consideração; horas de trabalho numa actividade, apesar da sua natureza solidária, impede a utilização dessas mesmas horas de trabalho, noutra actividade. Deste modo, a nível nacional, o trabalho voluntário representa, não só uma poupança, mas também um custo noutra qualquer área de actividade. Quando o argumento se aplica a determinado estabelecimento, durante um longo periodo de tempo, as actividades de solidariedade a grande escala, podem causar problemas de recrutamento, instabilidade nas relações de trabalho e, como já foi mencionado, problemas relacionados com a responsabilização desse estabelecimento

regulamentação e, ao aceitarem a situação, as autoridades evitaram as confrontações e dificuldades associadas com medidas compulsórias. Ouvimos razões justificativas desta complacência: seria financeira e politicamente desgastante forçar qualquer mudança; não se podia antagonizar nenhum promotor porque, em períodos de dificuldades económicas, todas as contribuições eram necessárias. Acrescente-se que em Portugal, prevalece o sentimento, por respeito à tradição, de que as mudanças devem ocorrer progressivamente. Neste contexto, a equipa de estudo sente que a responsabilidade pela monitorização da qualidade, através de todo o sistema, precisa de ser mais claramente definida.

110. Uma das maneiras de melhorar a situação será corrigir o actual desequilíbrio entre responsabilização e autonomia. O Estado concede subsídios substanciais a organizações voluntárias e de solidariedade, permitindo-lhes uma larga independência de acção, mas nem sempre exige por contrato que, em troca dos subsídios, sejam prestadas provas verificáveis de que a aplicação dos mesmos foi gerida na base de "retorno máximo do investimento", que os objectivos foram atingidos, que os subsídios tiveram impacto nas actividades, além da descrição das medidas utilizadas para se aferirem os resultados. Precisa de ser desenvolvida uma cultura que promova a responsabilização, a avaliação e a inspecção. São necessárias normas rigorosas de responsabilização e avaliação a par do desenvolvimento de técnicas de auto-avaliação.

Orientações Curriculares

111. As *Orientações Curriculares* demonstram que o Estado reconhece a importância da qualidade nos estabelecimentos para a infância, não só para apoiar os pais que trabalham, mas também por constituir um elemento chave no desenvolvimento e aprendizagem inicial das crianças. A equipa de estudo concorda com a natureza geral das *Orientações*, devendo salientar que a sua abertura à adaptação e

interpretação reforça a importância da monitorização, inspecção e avaliação em todo o processo de implementação. A flexibilidade da abordagem adoptada permite a introdução de variantes locais, consoante as diferentes zonas do país. Por exemplo, a equipa de estudo visitou um estabelecimento pré-escolar numa zona de baixo rendimento económico, perto de Lisboa, frequentado por crianças de etnia cigana. Os educadores, conscientes deste facto, orientam as actividades de modo a reforçarem os pontos fortes destas crianças, tais como a energia e a criatividade, para desenvolverem confiança e aceitação mútuas e criar um ambiente de aprendizagem positivo. Os educadores referiram-se à necessidade de ser seguido um programa flexível o qual, porém, não teria tão bons resultados num sistema mais estrito ou formal.

112. A equipa de estudo obteve uma percepção muito positiva dos objectivos e da abordagem holística relativos ao desenvolvimento e aprendizagem inicial. Pudemos constatar que aqueles se relacionam e equilibram com a aquisição dos aspectos mais formais dos objectivos centrados na aprendizagem. Porém, do que observámos durante as nossas visitas a estabelecimentos pré-escolares, contrastou frequentemente, com a interpretação feita pela equipa das intenções das *Orientações*. Por vezes, observámos situações de aprendizagem formal e estruturada, centrada em aspectos bastante limitados do desenvolvimento cognitivo. A equipa de estudo sentiu que deveria ser dada maior ênfase à aprendizagem através do social e do expressivo e que os educadores perdiam frequentemente a oportunidade de se servirem de interacções e conflitos para promoverem a aprendizagem. À semelhança do que acontece em muitos outros países, continua a evitar-se proporcionar autonomia e escolha pessoal às crianças.

113. Não temos dúvidas de que estes casos são devidos ao facto de as *Orientações* só terem sido preparadas muito recentemente não tendo os educadores tido ainda oportunidade de interiorizarem os conceitos e absorverem os princípios orientadores do texto. A equipa de estudo, através das observações que fez, é de opinião que as *Orientações Curriculares* só terão efeito se a sua implementação for cuidadosamente

monitorizada. A formação contínua proporciona uma valiosa oportunidade para que os educadores se familiarizem com as *Orientações Curriculares* e com abordagens que lhes permitam aplicá-las na prática. De outro modo, corre-se o risco de ser adoptado um modelo "demasiado formal e prematuro", o qual poderá revelar-se, particularmente difícil, para crianças que não estejam totalmente integradas nas normas culturais, assim como para aquelas cujo desenvolvimento se processa mais lentamente, podendo as crianças adquirir noções negativas sobre as suas próprias capacidades.A educação pré-escolar precisa de ser considerada algo mais do que uma preparação para a escolaridade formal, porque ela constitui uma oportunidade de se desenvolverem atitudes positivas para com "o acto de aprender", atitudes que permanecem durante toda a vida. As *Orientações Curriculares* fornecem o enquadramento para esta oportunidade vir a ser aproveitada, contudo o seu aproveitamento dependerá da qualidade da inspecção e do apoio dado aos educadores, através da sua formação.

Estatuto e condições de trabalho do pessoal

114. A equipa de estudo teve a oportunidade de falar com alguns educadores que demonstraram excelente capacidade de reflexão sobre o desenvolvimento do seu trabalho. Na verdade, têm sido tomadas louváveis iniciativas no sentido de elevar o estatuto e o nível de qualificação profissional dos educadores de infância, embora a equipa de estudo deva exprimir a sua preocupação sobre a grande variação entre os currículos das instituições que prestam formação inicial. Não obstante, consideramos que a elevação da formação inicial ao nível de licenciatura, para todos os educadores de infância, é um facto considerável que precisa de ser apoiado por meio de orientação e monitorização adequadas. Tanto os recém licenciados como os formadores exprimiram desapontamento por deixarem de, praticamente, ter contacto uns com os outros, após a licenciatura. Uma vez que existe a possibilidade de alguns educadores se reformarem aos 52 anos de idade, depreende-se que educadores com larga experiência

e talento, poderão abandonar a profissão muitos anos antes de realizarem o seu pleno potencial, em termos da contribuição que podem prestar à sua profissão. Embora existam alguns mecanismos para encorajar os educadores a elevar as suas antigas qualificações ao nível da licenciatura (por meio de créditos, melhorias do vencimento e consequente reforma mais elevada, etc.), é importante que os cursos de formação adicional para estes educadores sejam preparados de forma a aproveitarem a experiência ganha ao longo dos seus anos de serviço. Permitimo-nos também sugerir que estes educadores mais experientes sejam chamados a contribuir para a preparação dos procedimentos de inspecção e monitorização.

115. Os promotores de educação pré-escolar exprimiram um número de preocupações sobre as modificações recentemente introduzidas no estatuto e condições de trabalho do pessoal. Apesar das novas medidas terem sido bem recebidas pelo sector público, o seu impacto foi considerado potencialmente difícil pelos outros sectores. A mobilidade do *Educador(a) do Quadro Distrital de Vinculação* foi considerada problemática, pelo seu carácter transitório. Na generalidade, foi reconhecida como grave a dificuldade dos educadores que trabalham em estabelecimentos pequenos, de desenvolverem a sua formação profissional. Nos arredores de Braga, por exemplo, um terço dos educadores muda de escola todos os anos. Esta mobilidade coloca problemas de falta de continuidade tanto no relacionamento dos educadores e das crianças, como nas relações profissionais entre os educadores, o que torna premente a necessidade de evitar rupturas nas equipas de trabalho. Algumas localidades têm problemas de recrutamento, especialmente as mais isoladas e mais carenciadas. Para atrair um maior número de educadores para essas zonas, o governo poderá considerar a possibilidade de conceder incentivos financeiros, como se sugere no Relatório Preparatório.

116. As disparidades entre os salários dos educadores, nos vários sectores, levanta obstáculos à colaboração inter-sectorial. Tudo indica

que os educadores que trabalham nas IPSS usufruem de condições de trabalho menos favoráveis no que diz respeito a salário, horários e regulamentos de serviço. Algumas *Misericórdias* e membros do seu pessoal gozam de isenção de impostos não abrangendo outras entidades. A situação preocupa-nos, apesar do governo tencionar resolver estas disparidades através da concessão de apoios adicionais às IPSS. Devemos também salientar a importância de se reforçarem as oportunidades de formação contínua nos sectores privado e de solidariedade, assim como a formação conjunta inter-sectorial.

117. É reconhecido o forte papel dos sindicatos dos professores na defesa dos direitos dos seus membros. Porém, foi expressa alguma preocupação relativamente à acção dos sindicatos, os quais, embora defendam legítimos interesses, devem evitar, segundo nos foi dito, a politização da educação e adoptar uma forte plataforma de negociação com o governo, no sentido de assegurarem a melhoria da qualidade e do desempenho profissional dos seus membros. Neste contexto, foi mencionado que o apoio continuado dos sindicatos à centralização da nomeação dos educadores precisa de ser reconsiderado, dado o impacto que esta política está a ter na estabilidade dos educadores de infância e nas crianças que frequentam os estabelecimentos de educação pré-escolar.

Dados e estatísticas

118. Por várias vezes, ao longo da visita, alguns interlocutores expressaram à equipa de estudo dúvidas quanto à fiabilidade e validade dos dados e estatísticas existentes. Esta ocorrência é frequente nos estudos realizados, já que é largamente conhecida a dificuldade de coligir dados, mesmo em países com uma larga tradição na sua recolha e tratamento. São seguidos métodos diferentes de recolha de dados pelos vários sectores da saúde, educação e serviços sociais, assim como pelos vários promotores. É necessário melhorar a coerência das metodologias. Alguns dos nossos interlocutores

portugueses fizeram comentários quanto à necessidade de, como em qualquer outro processo democrático, a recolha de dados ser feita abertamente e com precisão. Um técnico de uma direcção regional referiu que alguns estabelecimentos, quando lhes são pedidos dados, pensam que devem fornecer dados que agradem às autoridades, não compreendendo que os dados estatísticos constituem um meio objectivo de as manter informadas sobre a realidade para poderem melhorar o sistema. Um representante municipal disse que, quando os dados têm implicações negativas, os promotores se sentem inclinados a alterá-los como, por exemplo, pode acontecer sempre que o número de crianças, em estabelecimentos de pequena dimensão, desça abaixo de um determinado nível, já que esta ocorrência poderá implicar o seu encerramento. Porém, outro dos nossos interlocutores classificou as actuais atitudes para com a recolha de dados como uma herança do passado, já que, durante a ditadura, a recolha de dados era considerada na generalidade, um dos meios de controlo utilizados pelo Estado. Ouvimos dizer que será necessária uma mudança cultural. Independentemente da validade destas observações, o estabelecimento do Centro de Documentação e Informação sobre a Criança (CEDIC) na Universidade do Minho, foi bem recebido. Este Centro foi implementado com o objectivo específico de criar "um banco de dados estatísticos sobre crianças portuguesas", o que sugere que algumas das questões relacionadas com as atitudes prevalecentes sobre a recolha de dados serão enfrentadas em breve.

119. A recolha de dados e a manutenção de registos estatísticos relacionados com as crianças mais pequenas, precisam de ser coordenadas e sistematizadas, para que as entidades responsáveis pela formulação de políticas sobre o sector se mantenham devidamente informadas. De salientar que nos pareceram escassos os dados recolhidos sobre o número de estabelecimentos e o número de vagas preenchidas pelas crianças com menos de três anos de idade. A equipa de estudo descobriu alguns casos de anomalias relativas à informação numérica apresentada e de práticas inadequadas nos métodos de monitorização da recolha de

dados. Deverá ser prioritária a introdução de medidas baseadas em critérios acordados por todos os intervenientes, para que o tratamento de dados passe a ser feito correctamente. Para poderem tomar decisões informadas, as autoridades precisam de dispor de dados fidedignos.

Questões de ordem económica e de igualdade entre os sexos

120. Os direitos das mulheres estão inseridos na Constituição da República Portuguesa, sendo clara a sua progressão educacional e a sua contribuição para a economia do país. Porém, as mulheres constituem um grupo social para o qual as disposições da lei não coincidem com a realidade. Tem sido alcançado um progresso notável, principalmente, na relevância dada na legislação à protecção dos direitos das mulheres e nas estatísticas que comprovam os seus êxitos no campo educacional. Contudo, à semelhança de outros países, a sociedade continua a exercer muitas pressões sobre as mulheres. Como referiu um investigador: "As mulheres, em Portugal, interiorizaram a opinião de que, independentemente dos crescentes compromissos que assumem para sustentarem a viabilidade económica da família, só elas têm a total responsabilidade pela criação dos filhos: o pai, a comunidade, as autoridades religiosas e o Estado, nenhum deles tem responsabilidade, só a mãe."

121. De certo modo, as mulheres determinaram que é seu dever terem dois tipos de trabalho: um dentro e outro fora de casa. O papel dos homens, a par do que se passa em muitos outros países da Europa, mudou menos. Estudos feitos demonstram que os homens portugueses não mostram grande entusiasmo pela educação dos filhos, não sendo significativa, também, a sua contribuição nos trabalhos domésticos. Contrastando com estas atitudes, durante a visita da equipa de estudo, estava a decorrer uma série de anúncios na televisão, destinada a promover a tomada de consciência sobre

questões relacionadas com a divisão de responsabilidades entre os sexos, o que reflecte o modo como o Portugal moderno está a começar a equacionar esta problemática.

122. Porém, a partilha de responsabilidades pelos trabalhos domésticos, constitui só um dos aspectos da questão. Outro aspecto, sem dúvida mais público, centra-se na igualdade salarial, a qual exerce uma influência muito real no rendimento familiar e nas verbas que a família gasta com os filhos. Há fortes argumentos a favor do estabelecimento da paridade salarial entre os sexos e da redistribuição dos impostos, em apoio á criação de estabelecimentos vocacionados para a infância. Se as mulheres estão em número crescente a contribuir para a expansão da economia através do seu trabalho fora de casa e se estão a conseguir melhorar os seus níveis de educação, é justo que o Estado devote parte dos recursos adicionais que recolhe do seu trabalho no apoio a medidas que conciliem as suas responsabilidades profissionais e as suas responsabilidades familiares - especialmente, através da criação de estabelecimentos acessíveis e de alta qualidade para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade. Regista-se uma falta considerável de vagas, para crianças deste grupo etário e de momento existe relutância em atribuir prioridade à resolução do problema.

Capítulo V

Conclusões

123. Durante a sua visita, a equipa de estudo ficou muito bem impressionada com a dedicação demonstrada por todos os que trabalham, a todos os níveis do sistema, no sentido da expansão e coordenação da educação e cuidados a prestar à infância, em Portugal. Ficámos claramente convencidos de que nos últimos anos a educação de infância se tornou uma prioridade política entre as entidades responsáveis e que é, cada vez mais, uma questão decisiva no voto dos cidadãos. Para além disto, as estatísticas revelam que Portugal está a gastar, em termos relativos, uma elevada proporção do seu PIB na educação, especialmente na educação pré-escolar. A vontade política é visível, estando a ser feitos investimentos substanciais para melhorar o acesso e a qualidade dos serviços para a infância. A equipa de estudo reconhece o esforço e tudo o que foi alcançado nestes últimos anos e encoraja os ministérios de tutela a continuar o seu excelente trabalho em benefício das crianças e das famílias. Para alicerçar e desenvolver estes sinais promissores de progresso, o último capítulo apresenta um conjunto de matérias sobre as quais pensamos ser importante reflectir e agir.

124. *Melhorar a coerência das medidas políticas e sua implementação:* há sinais de estarem a ser preparadas medidas para tornar coeso o sistema em que trabalham todos os promotores. Embora haja necessidade de se fazer mais nesta área, reconhecemos que já se deram passos importantes na redução do número de ministérios directamente envolvidos com ela e no reforço da colaboração e coesão através de abordagens conjuntas em matéria de decisão. Os ministros devem procurar continuar a eliminar sobreposições e a propor o reforço da colaboração e trabalho em conjunto.

125. *Formação inicial e contínua para o pessoal:* registou-se um aumento substancial no estatuto e nível de qualificações dos educadores

de infância. Nota-se a crescente ênfase atribuída aos aspectos educativos dos serviços de cuidados para a infância e a necessidade de se prestar formação adequada ao pessoal que trabalha nos estabelecimentos. Para encorajar a colaboração entre os sectores e os professores dos vários grupos etários, deveriam ser aumentadas as oportunidades de formação conjunta, incluindo formação em exercício, centrada nas crianças. A preparação, por parte do governo, de orientações para os cursos de educadores oferecidos pelas instituições de ensino superior, seria útil para assegurar consistência e abrangência.

126. *Estatuto e condições de serviço:* há um número de questões que envolvem a natureza do estatuto e das condições de serviço dos educadores. A frequente mobilidade de educadores pode criar problemas, não só aos educadores, como também aos pais e às crianças. A idade de reforma é outro problema, já que potencialmente, a saída prematura do sistema, por parte de educadores experientes e capazes, é uma perda considerável. Em termos económicos, seria mais eficiente aproveitar a experiência destes educadores no sistema de orientação e monitorização do processo de auto-avaliação. Para além destas medidas, o governo poderia considerar a concessão de incentivos aos educadores que estão dispostos a trabalhar em áreas isoladas e carenciadas, assim como àqueles que aceitam responsabilidades administrativas e de chefia na rede pública.

127. *Reforço da inspecção e da auto-avaliação:* é necessário reforçar o processo de inspecção. A experiência de outros países sugere que este reforço pode ser alcançado de forma eficaz e eficiente, em termos de custo, através da introdução de um modelo rigoroso de auto-avaliação, que tenha recebido acordo geral e que, porventura, encoraje os educadores a reflectir melhor sobre o seu trabalho. Para encorajar medidas que apoiem o desenvolvimento deste nível de profissionalismo, um grupo de estudo formado por representantes dos vários interesses, incluindo os sindicatos, poderia dedicar-se a estudar e a desenvolver estratégias de avaliação. Este processo de auto-avaliação complementaria o processo de inspecção,

o qual necessita de ser reforçado. Os inspectores poderiam actuar na validação do processo de auto-avaliação. As recentes *Orientações Curriculares* contêm os princípios orientadores para todos os educadores que querem oferecer experiências educativas de qualidade, às crianças com quem trabalham. A implementação das *Orientações Curriculares* deve ser monitorizada e apoiada.

128. *Melhoria das normas e da responsabilização:* o Estado apoia a diversidade de tipos de cuidados e educação a prestar à primeira infância, mantendo relações estreitas de trabalho com os seus parceiros e promotores. Há sinais de que o estabelecimento de normas de funcionamento exigentes no sector público poderia ter repercussões favoráveis em todos os sectores, já que o sector privado teria que seguir o exemplo, se quisesse evitar a ocorrência de um grande número de transferências de crianças para estabelecimentos do sector público. Há outras formas de assegurar a melhoria da qualidade. Uma delas seria equacionar o financiamento por parte do Estado com os resultados obtidos pelos promotores, estes últimos avaliados de acordo com um conjunto de medidas quantitativas previamente estabelecidas. O nível de autonomia concedido aos organismos não-governamentais deverá estar fortemente ligado à sua responsabilização.

129. *Questões relacionadas com a igualdade dos sexos e com as necessidades das crianças com menos de três anos:* existem algumas ideias inovadoras para colmatar a falta de estabelecimentos que prestam educação e cuidados a crianças com menos de três anos. A equipa de estudo teve a oportunidade de conhecer um bom exemplo, na pessoa de uma ama, apoiada por uma IPSS, que trabalha em sua casa mas com acesso a formação num centro local e ao apoio de um supervisor. Contudo, na generalidade, o apoio a prestar a crianças dos 0 aos 3 anos de idade não constitui prioridade em virtude dos valores culturais fortemente enraizados que impedem o seu crescimento. A relativa falta de apoio por parte do Estado às crianças nesta faixa etária e, em contradição, a expectativa de que as

mulheres exerçam trabalho fora de casa, embora continuem a ser totalmente responsáveis pela criação dos filhos e pelo trabalho doméstico, fazem crer que há importantes problemas por resolver em Portugal em matéria de igualdade entre os sexos. Talvez tenha chegado a altura certa para iniciar e prosseguir um debate alargado sobre o papel do Estado, das crianças e das famílias na sociedade portuguesa e muito particularmente, sobre as necessidades das crianças mais pequenas e sobre o papel das mulheres, num estado moderno industrializado. O governo poderá desejar considerar a oferta existente para as crianças dos 0 aos 3 anos de idade e também, o papel do Ministério da Educação na monitorização da qualidade da educação e cuidados prestados assim como da qualidade das experiências conducentes ao desenvolvimento das crianças.

130. *A manutenção dos registos das crianças e a sua transferência para outros estabelecimentos:* a equipa de estudo constatou que muitos estabelecimentos mantêm registos sobre os níveis de desenvolvimento alcançados pelas crianças, mas que, na generalidade, estes registos não são enviados para as escolas do primeiro ciclo que as crianças passam a frequentar, nem para outros estabelecimentos de educação pré-escolar, quando elas são transferidas. Os estabelecimentos de educação pré-escolar poderão ser encorajados a colaborar, no sentido de estabelecerem um conjunto de procedimentos sistemáticos, através dos quais, e mediante protocolos inter-sectoriais respeitantes aos vários grupos etários, se assegurasse continuidade de experiências educativas às crianças, se dessem a conhecer aos educadores o nível de desenvolvimento atingido por elas, assim como o tipo de experiências educativas a que estavam habituadas no estabelecimento anterior. Tal tipo de registos pode ser particularmente útil aos educadores em situações de mobilidade.

131. *Melhoria na implementação de medidas, monitorização e processo consultivo:* o alcance de muitas das excelentes reformas introduzidas pelo governo tem sido enfraquecido pelos obstáculos levantados à sua implementação. É necessário assegurar, através de

monitorização e inspecção, que a realidade respeita a legislação. A introdução de um item no orçamento destinado a cada estabelecimento, para despesas com investigação e avaliação, proporcionaria informação sobre a eficácia da implementação e sobre a necessidade de se tomarem medidas adicionais, caso aquela não estivesse a ser respeitada. Por outro lado, as iniciativas falham por falta de consulta prévia. A boa receptividade das *Orientações Curriculares* reforça o valor do processo consultivo. O governo poderá querer considerar formas de encorajar e dar mais apoio a iniciativas propostas pelas bases do sistema.

132. *Estatísticas fidedignas e constituição de um organismo de supervisão das crianças:* a avaliação e o desenvolvimento de políticas eficazes depende, também, de dados precisos e fidedignos. Salientamos que é urgente rever a presente situação, relacionada com as imprecisões dos dados relativos à cobertura dos serviços prestados a crianças com menos de três anos de idade. Para se sensibilizarem as pessoas para as necessidades das crianças, assim como para a premência de se recolherem dados precisos sobre a sua situação e estatuto, o governo poderá querer considerar a possibilidade de estabelecer um organismo central de supervisão das crianças, tal como a Provedoria das Crianças - na Noruega, ou o Conselho para as Crianças - na Dinamarca. Estas entidades estão incumbidas de representarem os interesses das crianças, transversalmente, em todos os departamentos governamentais. Este tipo de representatividade pode assumir especial importância junto das crianças com necessidades educativas especiais ou das que se encontram em risco.

133. *Investigação sobre a qualidade dos diversos serviços de apoio:* a diversidade de tipos de estabelecimento é considerada importante para dar resposta aos diversos tipos de necessidades experimentadas pelas famílias. No entanto, esta diversidade não deve implicar diferença na qualidade. Deve, por conseguinte, ser examinado o nível de qualidade dos serviços prestados pelos diversos tipos de estabelecimento. Do mesmo modo, as entidades responsáveis pela formulação de políticas de educação poderiam beneficiar dos resultados de investigação

comparativa levada a cabo, longitudinalmente, em todos os sectores, a qual deveria considerar os custos/eficácia dos vários tipos de estabelecimentos para a infância.

134. Este relatório reconhece a alta prioridade concedida ao bem-estar das crianças em Portugal, assim como a substancial expansão dos serviços prestados à infância, realizada num curto período de tempo. Portugal é uma sociedade que se mantém apegada a valores estabelecidos, enquanto tenta seriamente dar resposta às mudanças e seus efeitos sobre as crianças. Existem algumas realidades políticas difíceis que têm de ser enfrentadas para se melhorar a situação das crianças e das suas famílias. Contudo, Portugal pode orgulhar-se daquilo que já conseguiu alcançar.

442

Bibliografia

Bairrão, J., Barbosa, M., Borges, I., Cruz, O., & Macedo-Pinto, I. (1989). Care and Education for Children Under Age 6 in Portugal. In P. P. Olmsted & D. P. Weikart (Eds.), *How nations serve young children: Profiles of Child Care and Education in 14 Countries* (pp.273-302). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Bertram, A. D. & Pascal, C. (1997). A Conceptual Framework for Evaluating Effectiveness in Early Childhood Education. In M. Karlsson Lohmander (Ed.), *Researching Early Childhood, Volume 3* (pp. 125-150). Göteborg, Suécia, Universidade de Göteborg.

EC Childcare Network (1996) *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1996*. EC DGV, Equal Opportunities Unit.

Eurydice (1998). *The Information Network on Education in Europe: Information Dossiers on the Structures of the Education Systems in the Member States of the European Union, Portugal.* European Union Website.

Formosinho, J. (1996). *Portuguese Preschool Education: Policy Issues and the Quality Debate.* Comunicação de fundo apresentada na 6ª Conferência Europeia sobre Investigação em Educação da Primeira Infância, Lisboa. Setembro de 1996.

Iglesias, E. (1999). *Breaking the Poverty Cycle: Investing in Early Childhood.* Comunicação apresentada na conferência anual do Inter-American Development Bank. Paris, 14 de Março de 1999.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica (1998). *Early Childhood Education in Portugal* (inclui tradução da *Lei Quadro sobre a Educação Básica* 5/97 e as *Orientações Curriculares,* Despacho 5220/97). Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Ministério da Educação, Departamento da Educação Básica. (1998). *Relatório Preparatório elaborado para o Estudo Temático da OCDE para o Estudo Temático sobre Cuidados e Educação à Primeira Infância.* Lisboa, Departamento da Educação Básica.

Oberhuemer, P. & Ulich, M. (1995). *Working with Young Children in Europe.* London, Paul Chapman.

OECD (1996). *Aprendizagem ao Longo da Vida Para Todos: Reunião da Comissão de Educação, a Nível Ministerial,* 16 - 17 Janeiro de 1996, Paris, O.C.D.E.

OECD (1998). *Early Childhood Education and Care Policy: Proposal for a Thematic Review: Major Issues, Analytical Framework, and Operating Procedures.* Paris, O.C.D.E.

Olmsted, P. P: and Weikart, D. P. (Eds.). (1995). *Preliminary study: Early Childhood Care and Education in 11 Countries. International Studies in Educational Achievement, Volume 12.* Oxford, Pergamon/Elsevier Science.

Shore, R. (1997) *Rethinking the Brain: New Insights Into Early Development.* New York, Families and Work Institute.

UNICEF (1999). *The State of the World´s Children: Education.* New York, UNICEF.

Vasconcelos, T. (1997). Planting the Field of Portuguese Preschool Education: Old Roots and New Policies. *European Early Childhood Research Journal,* 5 (1), 5-17.

Anexo I

A Equipa de Estudo da OCDE

Mr. Anthony Bertram
Director
Centro de Pesquisas
para a Infância,
Colégio Universitário
de Worcester
Henwick Grove, Worcester WR2 6AJ
Reino Unido

Ms. Michelle Neuman
Administradora
Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Ms. Kari Jacobsen
Conselheira
Ministério para os Assuntos
da Família e da Criança
P.O.Box 8036 Dep.
N-0030 Oslo
Noruega

Mr. Patrick Werquin
Administrador Principal
Divisão de Educação e Formação
Coordenação para Educação,
Emprego, Trabalho
e Assuntos Sociais
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
França

Mr. Jo Hermans
Consultor do CO ACT
Spartodonk 22
6218 GM Maastricht
Holanda

Anexo II

Informação sobre o Relatório Preparatório elaborado por Portugal

O Relatório Preparatório de Portugal foi coordenado pela Coordenadora Nacional, Professora Teresa Vasconcelos, da Escola Superior de Educação de Lisboa. Sob a sua chefia trabalhou um grupo do Departamento da Educação Básica do Ministério da Educação: Maria Luísa Sobral Mendes, Maria Manuela Neves e Madalena Guedes. Foi criado um Grupo de Trabalho para elaborar o Relatório e foram consultados peritos portugueses em cuidados e educação para a infância. Os membros do grupo de trabalho e os peritos que tomaram parte na preparação do Relatório são mencionados no Relatório Preparatório.

Secção I

Definições, contextos e modalidades de oferta educativa

1. Antecedentes históricos das políticas e modalidades de Educação e Cuidados para a Infância
2. Mudanças sociais que influenciaram as políticas e práticas de Educação e Cuidados para a Infância
3. Estatuto da mulher em Portugal
4. Concepções gerais sobre a criança e a primeira infância
5. Políticas e medidas de apoio à criança e à família
6. Medidas de apoio à saúde em Educação e Cuidados para a Infância
7. Objectivos e finalidades de Educação e Cuidados para a Infância. Populações-alvo
8. Grupos etários: Educação e Cuidados para a Infância e escolaridade obrigatória
9. Modalidades de oferta educativa
10. Instituições responsáveis pela Educação e Cuidados para a Infância

11. Outras instituições públicas
12. Instituições privadas e não lucrativas

Secção II
Definição de políticas

A — Qualidade
1. Quem define os critérios de qualidade
2. Políticas e critérios de qualidade da oferta educativa
3. Inspecção, critérios e controlo da qualidade
4. Recolha e partilha da informação

B — Acesso
1. Condições e critérios de acesso
2. Oferta e procura das diferentes modalidades de Educação e Cuidados para a Infância
3. Programas e estratégias de intervenção

Secção III
Políticas adoptadas

A — Regulamentação
1. O que se regulamenta
2. Entidades responsáveis pela regulamentação de Educação e Cuidados para a Infância
3. Avaliação e acompanhamento do cumprimento da regulamentação
4. Recolha e partilha de informação

B — Pessoal
1. Pessoal de Educação e Cuidados para a Infância: funções e formação requerida
2. Estatuto da carreira de educadores de infância
3. Formação inicial e contínua de educadores de infância
4. Vencimentos do pessoal de Educação e Cuidados para a Infância

447

C — Conteúdos programáticos e implementação
1. Estabelecimento das Orientações Curriculares
2. Orientações Curriculares
3. Orientações curriculares e organização pedagógica
4. Estratégias para a promoção da inovação e da qualidade educativa

D — Envolvimento das famílias e medidas de apoio
1. Participação dos pais e dos encarregados de educação
2. Informação aos pais
3. Medidas sociais de apoio aos pais na conciliação da vida profissional com a vida familiar
4. O papel das comunidades locais

E — Financiamento e fundos

O caso específico das Regiões Autónomas:

Madeira
Açores

Secção IV
Avaliação e investigação

Estudos de avaliação da qualidade
Estudos regionais sobre a rede
Estudos de modelos e sua implementação

Secção V
Conclusão

Bibliografia
Glossário
Anexos

Anexo III

Programa da Visita de Estudo

26 de Abril a 5 de Maio de 1999

Segunda-feira, 26 de Abril

O Sistema Educativo e a Educação Pré-Escolar

10h00 — 12h00

Reunião com a Coordenadora Nacional e a equipa do DEB responsável pela preparação do Relatório Preparatório para uma troca de pontos de vista sobre o programa e a metodologia da visita.

14h30 — 16h00

Reunião com a Coordenadora Nacional e representantes das instituições que participaram na preparação do Relatório Preparatório e de outras instituições oficiais.

Ministério da Educação: Drª. Eduarda Boal, Directora do Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais; Professor Doutor Paulo Abrantes, Director do Departamento da Educação Básica; Professor Doutor Pedro Lourtie, Director do Departamento do Ensino Superior; Professor Doutor Domingos Fernandes, Director do Departamento do Ensino Secundário; Dr. António Fazendeiro, Director do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento; Dr. Edmundo Gomes, Director do Gabinete de Gestão Financeira.

Ministério do Trabalho e Solidariedade: Drª. Joaquina Madeira - Directora-Geral da Direcção-Geral da Acção Social; Dr. João Rafael Almeida, Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular; Drª. Isabel Raposo Almeida, Departamento do Ensino Superior; Dr. José Martins Carlos, Gabinete do Secretário de Estado da Justiça; Drª. Guilhermina Lopes, Instituto Nacional de Estatística; Drª. Branca Virgínia

Martins, Chefe de Divisão da Direcção-Geral da Acção Social, Ministério do Trabalho e Solidariedade; Drª. Fátima Serrano, Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério da Educação; Doutora Isabel Lopes da Silva, Instituto de Inovação Educacional; Drª. Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos, Inspecção-Geral da Educação.

16h30 — 17h30

Reunião com a Secretária de Estado da Educação e Inovação, o Secretário de Estado da Administração Escolar do Ministério da Educação e o Secretário de Estado da Inserção Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Terça-feira, 27 de Abril

Modalidades de Oferta, Gestão Escolar e Parcerias

9h00 — 10h30

Visita a um centro de educação pré-escolar da modalidade itinerante no Bairro da Bela Vista, em Palmela - Contacto: Drª. Leonor Duarte, CAE Setúbal.

11h00 — 13h00

Visita à Escola Básica Integrada da Quinta do Conde (pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos) para participar num debate sobre o novo modelo de gestão e a articulação entre os vários níveis - Contacto: Drª. Carmo Serrote. Participantes: Professores; Membros do Conselho Escolar; Autarquia; representantes dos estudantes.

15h00 — 17h00

Reunião com parceiros ligados à educação pré-escolar e de cuidados da infância (Departamento da Educação Básica). Participantes: Associação de Estabelecimentos do Ensino Particular; Padre José Martins Maia da Associação das IPSS; Associação Nacional dos Municípios; Confederação das Associações de Pais, CONFAP.

Quarta-feira, 28 de Abril

A Componente Educativa e Práticas Pedagógicas

9h30 — 11h30
Visita ao Jardim de Infância nº1 de Benfica
Contacto: Drª. Palmira Zambujo.

11h30 — 12h45
Reunião com a coordenadora das orientações curriculares, Doutora Isabel Lopes da Silva, a coordenadora do Núcleo de Educação Pré-Escolar, Departamento da Educação Básica, Drª. Miquelina Lobo e do grupo de educadores de infância.

14h30 — 16h30
Visita a Escolas

Grupo A: Visita a um Jardim de Infância da Associação João de Deus.
Contacto: Dr. António Ponces de Carvalho.

Grupo B: Visita ao Colégio Moderno.
Contacto: Drª Isabel Soares.

17h00
Reunião com a Comissão Parlamentar de Educação (Palácio de S. Bento - 1200 Lisboa)

Quinta-feira, 29 de Abril

Políticas conjuntas de Educação Pré-Escolar do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade

9h30
Grupo A: Santa Casa da Misericórdia de Lisboa - Vale Fundão nº1.
Contacto: Drª. Gabriela Colen.
Visita a uma creche e a uma creche familiar, um Jardim de Infância e um ATL no mesmo edifício. Debate com representantes dos serviços pedagógicos e sociais da instituição

Grupo B: Centro Social e Paroquial de S. Vicente de Paulo.
Contacto: Padre Crespo.
Visita a uma creche, um Jardim de infância e um ATL no mesmo edifício. Debate com representantes dos serviços pedagógicos e sociais da instituição.

14h30 — 16h00
Reunião com os Serviços de Acção Social do Ministério do Trabalho e Solidariedade, no Ministério. Participantes: Drª. Joaquina Madeira, Direcção-Geral da Acção Social; Drª. Branca Virgínia Martins, Direcção-Geral da Acção Social; Drª Maria Manuel Mira Godinho, Centro Regional de Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo; Drª Maria João Rebelo, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Secretariado Distrital das IPSS; Drª Isabel Miguéns Bouças, União das Misericórdias; Mutualidades.

16h30 — 18h30
Debate de questões sobre Justiça e Direitos da Criança (Direcção-Geral da Acção Social). Participantes: Juiz Armando Leandro; Juiz do supremo Tribunal de Justiça; Drª Dulce Rocha, em representação do Alto Comissariado para a Igualdade e Família; Drª Ana Perdigão, IAC; Professora Doutora Manuela Silva, investigadora.

Sexta-feira, 30 de Abril

Cuidados de Saúde prestados às Crianças

9h00 — 10h30
Visita ao Hospital Fernando da Fonseca, Amadora.

11h00 — 12h30
Debate sobre questões relativas a saúde infantil e saúde escolar. Participantes: Professora Doutora Maria do Céu Machado, Directora da Divisão de Pediatria do Hospital Fernando da

Fonseca; Professor Doutor Mário Cordeiro, Conselheiro de Pediatria, Direcção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde; Drª Gregária vom Ammen, Direcção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde; Drª Isabel Loureiro, Programa de Promoção e Educação para a Saúde, Ministério da Educação; Drª Filomena Pereira, Coordenadora, Núcleo de Orientação Educativa e de Educação Especial, Departamento da Educação Básica; Drª Purificação Araújo, Comissão Nacional da Mulher e da Criança.

Formação Inicial e Formação Contínua de Professores - Estatutos dos Professores

14h30 — 16h00

Reunião na ESE de Lisboa sobre formação de educadores de infância e de professores do 1º ciclo.

Participantes: Dr. Abílio Amiguinho, ESE - Portalegre, Presidente da Associação das Escola Superiores de Educação; Professora Doutora Amália Bárrios, Presidente do Conselho Directivo da ESE de Lisboa; Professora Doutora Emília Nabuco, da ESE de Lisboa; Drª Cristina Figueira, da ESE Setúbal; Drª Maria João Cardona, ESE Santarém; Dr. António Ponces de Carvalho, da ESE João de Deus.

16h30 — 18h30

Grupo A: Reunião com os Inspectores do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Participantes: Drª Carmo Clímaco, Subinspectora Geral da Educação; Drª Fernanda Valadas, Coordenadora do Núcleo Inspectivo dos Serviços Educativos; Drª Ana Maria Guardiola, Inspectora da área da educação pré-escolar; Dr. José Manuel Simões de Almeida, Inspector do Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Grupo B: Reunião com os Sindicatos dos Professores e a Associação dos Profissionais de Educação de Infância.

Debate de questões relacionadas com os estatutos dos professores.

Domingo, 2 de Maio

Viagem de Lisboa para Viana do Castelo.

Segunda-feira, 3 de Maio

Expansão e Desenvolvimento da Rede Pré-escolar e Políticas das Autarquias

9h30 — 12h00

Visita a uma escola de educação básica (1º ciclo) e pré-escolar.

14h30 — 17h00

Recepção no Município. Debate com parceiros locais e regionais sobre o Plano de Expansão da Educação Pré-escolar dentro do âmbito das políticas autárquicas.

Participantes: Dr. Defensor Moura, Presidente da Câmara Municipal; Drª Flora Silva, Câmara Municipal; Dr. Manuel Isaías, Câmara Municipal; Drª Gracinda Nave, Direcção Regional de Educação do Norte; Representantes do Centro Regional de Segurança Social do Norte e do Serviço sub-regional; Representante da Associação de Pais.

Terça-feira, 4 de Maio

Investigação e Inovação no âmbito da Infância em Portugal

Braga

9h45

Visita a uma creche numa zona rural - Centro Paroquial de Vila Franca do Lima.

11h00

Sessão de trabalho no Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho. Debate com o Director do Centro, Professor Doutor Varela de Freitas, e com os Coordenadores do Projecto de Investigação sobre a Infância em Portugal (PIIP) - Avª Central, 100 Braga.

14h30 — 17h00

Reunião com investigadores em educação pré-escolar.

Participantes: Professor Doutor Bairrão Ruivo, Universidade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto; Professor Doutor João Formosinho, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho; Doutora Isabel Lopes da Silva, Instituto de Inovação Educacional; Professora Doutora Teresa Vasconcelos, Presidente do GEDEI - Grupo de Estudos para o Desenvolvimento e Educação da Infância; Professor Doutor Manuel Sarmento, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho; Dr. Édio Martins, representante do DAPP do Ministério da Educação.

Quarta-feira, 5 de Maio

Lisboa

10h30

Sessão de trabalho com os peritos.

11h30

Reunião com o Grupo de Trabalho do Departamento da Educação Básica